

An aerial, high-angle photograph of a large, diverse crowd of people. The individuals are wearing various colored clothing, creating a mosaic of colors. The crowd is densely packed and appears to be moving or gathered in a public space. The image is used as a background for the top and bottom sections of the cover.

Erasmus  
University  
Rotterdam

# Mainstreaming versus Vervreemding

Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en  
diversiteitsbeleid

Prof.dr. P.W.A. (Peter) Scholten

# Mainstreaming versus Vervreemding

Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid

Prof.dr. P.W.A. (Peter) Scholten

## Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar 'Dynamiek van Migratie en Diversiteitsbeleid' vanwege het Erasmus Trustfonds aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op vrijdag 30 November 2018.

## **Colofon**

### **Mainstreaming versus Vervreemding**

Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid

Prof.dr. P.W.A. (Peter) Scholten, 30 november 2018

ISBN 978-90-75289-29-9

### **Oplage**

500

### **Vormgeving**

Erasmus Universiteit Rotterdam

Karin Milovanovic

### **Druk/Print**

Van Deventer

# Mainstreaming versus Vervreemding

## Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid

Aanhef	6
De complexificatie van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit	8
Complexiteit en beleid	11
Migratie en diversiteit als 'wicked policy problems'	11
Complexe onderwerpen vragen om complexe benaderingen	13
Vervreemding in het migratie- en diversiteitsbeleid	15
- Probleem-vervreemding	17
- Institutionele vervreemding	18
- Politieke vervreemding	19
- Sociale vervreemding	21
Mainstreaming: naar een complexe benadering van migratie en diversiteit	24
Reflexiviteit en een algemene herijking van beleid	27
Naar een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie	29
Naar een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit	31
Naar een reflexieve dialoog tussen onderzoek en beleid	34
Onderzoek, beleid en reflexiviteit	34

Reflexieve kennisproductie en -accumulatie	36
'Academische mainstreaming' van migratie en diversiteit	37
Conclusies; een onderzoeksagenda naar de dubbele werkelijkheid van migratie en diversiteitsbeleid	38
Complexiteit, mainstreaming en vervreemding in beleid	41
Naar een bredere onderzoeksagenda 'Dynamiek van Migratie- en Diversiteitsbeleid	43
Slotwoord	46
Referenties	50



# Mainstreaming versus Vervreemding

## Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie- en diversiteitsbeleid

**Mijnheer de Rector Magnificus,  
Mijnheer de Decaan,  
Collegae van ESSB,  
Dames en Heren,**

Waarom gaat het zo vaak mis met hoe we omgaan met migratie en migratie-gerelateerde diversiteit? Bijvoorbeeld, waarom wordt er zo vaak gesproken van 'crisis' of 'drama' wanneer het gaat om migratie en migratie-gerelateerde diversiteit? Onlangs nog suggereerde de term 'vluchtelingencrisis' dat niet alleen sprake was van een menselijke tragedie en een grote maatschappelijke uitdaging in de opgang en inclusie van vluchtelingen, maar ook van beleidsdynamiek die grotendeels ontspoord of 'out of control' was. Hetzelfde kan gezegd worden over het spreken over het 'multiculturele drama' of de 'integratie tragedie' van wat langer geleden. Onlangs nog deed een Nederlands minister de uitspraak dat hij nog nooit een multiculturele samenleving gezien had waarin men vreedzaam samenleeft. Hoe kan iemand een dergelijke uitspraak doen op een moment dat de samenleving diverser is dan ooit, en bijvoorbeeld onze mooie stad Rotterdam een bevolking kent die voor meer dan de helft bestaat uit mensen met 'een migratieachtergrond.' Ik hoop dat u allen toch vreedzaam de weg naar deze zaal heeft kunnen vinden. Ik vraag me af wat een respectabel minister drijft tot het doen van dergelijke uitspraken.

En waarom is zoveel aan deze onderwerpen omstreden, zelfs op een heel basaal niveau waar het gaat om wat een 'migrant' is of wat bedoeld wordt met 'integratie' of 'diversiteit'? Achter een ogenschijnlijk simpel



begrip als 'migrant' gaat een grote complexiteit schuil in termen van (al dan niet permanente) verblijfsduur, migratiemotieven en juridische posities. Formele beleidscategorieën (zoals asielzoeker, arbeidsmigrant, familiemigrant, studiemigrant) bijten zich vaak stuk op deze complexiteit door een migrant in een bepaalde categorie te forceren. Zo laat het verschijnsel klimaatmigratie helder zien hoe migratie vaak gedreven wordt door een complex aan motieven, waaronder economische, politieke en humanitaire drijfveren. Mobiliteit binnen de Europese Unie laat zien dat deze complexiteit ook politieke aspecten kent. Terwijl Poolse burgers werkzaam in het Westland in sociologische zin als migranten te kwalificeren zijn, worden deze kwalificatie in EU beleidsdiscours hardnekkig vermeden; men spreekt daar liever van 'Europese burgers die gebruik maken van hun recht op vrije mobiliteit.'

Waarom zien we ook zo vaak ogenschijnlijk simpele oplossingen voor de complexe thematiek van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit? Er lijkt een sterke neiging om in migratiebeleid te komen met 'quick fixes' om migratie controle te versterken. Bijvoorbeeld, door het bouwen van een muur tussen Mexico en de Verenigde Staten, maar ook het simpelweg verhogen van het aantal grensbeambten om migratie naar de EU te remmen, zoals onlangs nog door Juncker, de voorzitter van de Europese Commissie, voorgesteld. Echter, we weten, ook uit de Nederlandse casus, dat ondanks een al jarenlang bestaand restrictief immigratiebeleid, immigratie gewoon is doorgegaan en zelfs is toegenomen. Een ander voorbeeld is hoe het voeren van een 'integratiebeleid' vaak als quick fix wordt gezien voor allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die te maken hebben met migratie en diversiteit. Het idee van integratie veronderstelt niet alleen een sterk geloof dat er een eenzijdig probleem ligt bij nieuwkomers om te integreren, het veronderstelt ook dat een centraal gecoördineerd beleid dit zomaar kan verhelpen. Echter, al in 2004 concludeerde een parlementaire onderzoekscommissie dat integratie goed verliep, maar vooral ondanks beleid en dankzij de betrokkenen zelf.

Tenslotte, hoe kan het dat ondanks alle investeringen en alle pogingen om tot een consistent en effectief beleid te komen, het beleid ten aanzien van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit toch vaak heel onverwachte, onbedoelde en onbeheersbare gevolgen blijken te hebben. De alom bekende casus van Mauro laat zien hoe simpele regels heel complex uit kunnen werken in individuele gevallen, en ook hoe complex de interactie kan zijn tussen publieke meningsvorming en beleid. En denk aan hoe integratiebeleid zelf vaak averechtse effecten heeft gegenereerd; bijvoorbeeld hoe door doelgroepenbeleid in het verleden de groepsidentiteit van migranten versterkt is, zoals bij Marokkanen die zich pas in Nederland echt als een groep zijn gaan organiseren. Of bij het begrip allochtonen dat ertoe bij heeft gedragen dat veel migranten met dit label zich ook allochtoon zijn gaan voelen, soms als een soort nieuwe geuzennaam maar vaak ook als een tweederangsburger.



Wat is er toch mis met hoe we omgaan met migratie- en migratie-gerelateerde diversiteit? Wat zorgt ervoor dat beleidsprocessen op deze terreinen zo regelmatig 'ontsporen'? Waarom wordt beleid zo vaak en ook vaak zo snel naar de prullenmand verwezen? Waarom worstelen beleidsactoren en instituties zo sterk met deze onderwerpen?

Kern van mijn betoog zal zijn dat beleid zich vaak stuk bijt op de complexiteit van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. Deze complexiteit uit zich bijvoorbeeld in het spreken over migratie en diversiteit, die vaak geen recht doet aan de complexiteit van deze thematiek. Ook in het handelen ten aanzien van complexiteit uit zich vaak een ontkenning van complexiteit, zoals in de neiging om met snelle maar makkelijk te communiceren oplossingen te komen. In mijn betoog zal ik niet zozeer gaan vertellen hoe we dan wel moeten spreken en handelen wanneer het gaat over migratie en diversiteit. Ik bied geen sociologisch maar een bestuurskundig vertoog over migratie en diversiteit. Centraal staat juist de vraag waarom we spreken en handelen ten aanzien van migratie en diversiteit zoals we momenteel doen; en waarom het beleidsproces zo vaak neigt te ontsporen?

Ik zal aan het eind van mijn betoog oproepen tot een omslag in het denken over, en een herijking van het beleid ten aanzien van migratie en diversiteit. Dit is nodig om een beter begrip te ontwikkelen van de complexiteit van migratie en diversiteit en de wijze waarop met deze complexiteit kan worden omgegaan in beleid. Het huidige beleid wordt te vaak gedreven door wat ik zal noemen 'vervreemding' van deze complexiteit. Het is deze vervreemding die ervoor zorgt dat beleid, en het maatschappelijke en politieke debat over dit beleid, zo vaak ontspoord. Ik zal het mainstreamen van migratie en diversiteitsbeleid schetsen als een perspectief op hoe beleid, instituties en maatschappelijke structuren juist toegerust kunnen worden voor de omgang met de complexiteit van migratie en diversiteit; *mainstreaming* als een complexe beleidsbenadering van een complex beleidsthematiek.

*"Wat is er toch mis met hoe we omgaan met migratie- en migratie-gerelateerde diversiteit?"*

### **De complexificatie van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit**

Beleid ontwikkelt en verandert tegen de achtergrond van maatschappelijke ontwikkelingen in migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. Dit betreft echter niet zozeer een toename van de omvang van migratie per se, zoals vaak in het maatschappelijke en politieke debat wordt gesteld. Op wereldwijd niveau is er weliswaar sprake van een toename in absolute aantallen van migranten, maar het percentage van de wereldbevolking dat migreert is relatief stabiel (Czaika & De Haas, 2014).

Daarbij zijn wel grote verschillen tussen regio's en periodes. Zo is in veel West-Europese landen sinds de Tweede Wereldoorlog weldegelijk sprake van een toename van migratie, en is de afgelopen twee decennia het migratieniveau naar de EU zowel absoluut als relatief gestegen. Maar ook voor Nederland geldt dat gedurende de geschiedenis er vaker periodes zijn geweest met relatief hoge immigratie, die de huidige periode niet uitzonderlijk maakt (Lucassen & Lucassen, 2018; Obdeijn & Schrover, 2008).

Wel heeft zich een aantal belangrijke ontwikkelingen voorgedaan die ik zal omschrijven als een *complexificatie* van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. Allereerst is belangrijk voor het begrijpen van beleidsdynamiek dat er, volgens migratieonderzoekers, sprake is van een verandering in de aard van migratie en migratie gerelateerde diversiteit. Zo spreekt Vertovec (2007) in navolging van onder meer Hollinger (2006) van de 'diversificatie van diversiteit' oftewel de opkomst van 'superdiversiteit.' Dit betekent dat migratie-gerelateerde diversiteit niet langer te reduceren is tot diversiteit van een aantal helder afgebakende migrantengroepen, maar intern veel complexer is geworden langs meerdere dimensies, waaronder bijvoorbeeld sociaal-economische positie, juridische status, verblijfsduur, etniciteit, cultuur, en religie. Een 'etnische lens', zoals in het typisch Nederlandse denken in termen van specifieke minderheidsgroeperingen, volstaat dan niet meer om de complexiteit van diversiteit te duiden. Daarnaast zijn ook migratiepatronen steeds meer 'divers' geworden. Sommige migranten vestigen zich na aankomst definitief, maar sommigen gaan ook terug, of migreren door naar elders, of migreren 'heen en weer.' Onder meer Engbersen spreekt in dit kader van 'vloeibare migratie' (Bygnes & Erdal, 2017; Engbersen, 2016), en de WRR spreekt in dit kader van migratiediversiteit (Jennissen, Engbersen, Bokhorst, & Bovens, 2018). Steeds meer onderzoekers spreken in dit kader dan ook van 'mobiliteit' in plaats van 'migratie' (Glick-Schiller & Salazar, 2013; Glorius & Grabowska, 2014).

Rotterdam is hiervan een duidelijk voorbeeld, als een stad met een 'meerderheids-minderheidsbevolking' die voor 51% bestaat uit mensen met een migratieachtergrond (P. Scholten, Crul, & Van de Laar, 2018). Echter, deze bevolking met een migratieachtergrond is nauwelijks nog te duiden in termen van de 'klassieke' minderheidsgroepen. Per 1 januari 2018 waren er ruim 170 nationaliteiten in Rotterdam, waarmee het een van de meest diverse steden ter wereld is. Ook is sprake van een toenemende mobiliteit van de Rotterdamse bevolking. Tussen midden jaren '80 en nu is het aantal Rotterdammers dat jaarlijks of emigreert of immigrereert ruim verdubbeld van ongeveer 10.000 naar 22.000; en daarbij gaat het dan alleen om internationale migratie en dus niet binnenlandse verhuizingen (Scholten, Crul, & Van de Laar, 2018). Dit toont dat Rotterdam steeds meer te maken krijgt met een vlottende bevolking.

Naast een verdieping lijkt eveneens sprake van een verbreding van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit, in de zin dat steeds meer plaatsen te maken krijgen met migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. Er is sprake van een 'glocalisering' van migratie en diversiteit. Migratie is lang niet alleen iets voor grote steden ('global cities') en 'traditionele' immigratielanden zoals Nederland. De recente vluchtelingenstroom uit onder meer Syrië naar landen als Nederland laat zien dat migratie ook steeds meer een onderwerp is in middelgrote en kleinere gemeenten. Niet alleen Rotterdam dus, maar ook plaatsen als Pijnacker of Berkel en Rodenrijs ondervinden steeds meer een vlottende bevolking. Ook zijn er wereldwijd steeds meer gebieden die met netto immigratie te maken hebben; niet alleen Europa, Noord-Amerika en Australië, maar ook veel delen in Zuid-Oost Azië, Zuid-Afrika en, althans tot op heden, Brazilië.

*"Het is belangrijk voor het begrijpen van beleidsdynamiek dat er sprake is van een verandering in de aard (en niet zozeer de omvang) van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit"*

Tenslotte is er een steeds grotere diversiteit in de wijze waarop migratiepatronen en migratie-gerelateerde diversiteit vorm krijgen op specifieke locaties. 'Glocalisering' betekent ook dat er geen 'one size fits all' is waar het gaat om migratie en diversiteit. Er bestaan grote verschillen tussen landen, binnen landen, tussen steden, binnen steden en zelfs binnen steden en landen tussen verschillende tijdsperiodes. Havensteden zoals Rotterdam, Barcelona en Liverpool kenmerken zich door een hoge mate van mobiliteit (immigratie en emigratie) en zijn vaak relatief superdivers. Op andere plaatsen kan het zijn dat sprake is van juist meer emigratie, of doormigratie (grenssteden), of van diversiteit die juist wel wordt gekenmerkt door een eenzijdige etnische achtergrond (bv. Mexicanen in New Mexico).

Deze ontwikkelingen samen zorgen ervoor dat migratie en diversiteit in toenemende mate gekenmerkt worden door complexiteit. Samenvattend behelst deze complexificatie het volgende:

- *Verdieping van migratie en diversiteit.* De aard van zowel migratie als migratie-gerelateerde diversiteit is op zichzelf 'diverser' geworden. Er is steeds meer sprake van een 'vloeibare samenleving' met een diversiteit aan mobiliteitspatronen; het traditionele beeld van een migrant die een plek permanent voor een ander verruilt, volstaat al lang niet meer. En er is steeds meer sprake van diversiteit in migratie-gerelateerde diversiteit; een 'etnische lens' volstaat al lang niet meer om migratie-gerelateerde diversiteit te duiden.

- *Verbreiding van migratie en diversiteit.* Migratie en diversiteit zijn steeds meer 'geglobaliseerd.' Dit betekent dat migratie voor steeds meer delen van de wereld een belangrijk fenomeen is geworden, ook ver buiten de 'klassieke' immigratielanden zoals Nederland.
- *No one size fits all.* De verbreding en verdieping van migratie en diversiteit kunnen zich op heel wisselende manieren uiten op verschillende locaties en in verschillende periodes.

## Complexiteit en beleid

De complexificatie van migratie en diversiteit heeft belangrijke consequenties voor beleid. Het tart een traditionele opvatting van beleid gebaseerd op rationele sturing vanuit een centraal gecoördineerd beleid. Juist vanwege de complexificatie is het niet langer mogelijk om beleid vorm te geven aan de hand van een generiek 'model.' Bijvoorbeeld, de gedachte dat beleid altijd en overal gestoeld zou moeten zijn op een multicultureel model, op het idee van superdiversiteit, of op het idee dat een selectief immigratiebeleid altijd en overal vergrijzing tegen zou gaan, vormen allemaal simplificaties van complexiteit die grote gevolgen kan hebben voor zowel beleid als maatschappij. Ook het idee dat migratie- en integratieproblemen met een centraal beleid opgelost zouden kunnen worden vormt een ontkenning van complexiteit.

### Migratie en diversiteit als 'wicked policy problems'

Ik zie complexificatie als een belangrijke reden waarom migratie en diversiteitsbeleid, en ook het maatschappelijke en politieke debat over deze thema's, zo vaak ontsporen of 'out of control' lijken. Complexificatie maakt migratie en diversiteit tot wat in de beleidsliteratuur wordt aangeduid als 'ongestructureerde beleidsproblemen' (Hisschemöller & Hoppe, 1995), 'weerbarstige beleidscontroverses' (Schön & Rein, 1995) of 'wicked policy problems' (Peters, 2017; Rittel & Webber, 1973). Dit zijn schijnbaar onoplosbare problemen waarop beleid zich vaak stuk bijt doordat beleidsveronderstellingen en -middelen omstreden zijn of doordat onvoldoende kennis of begrip is van het beleidsprobleem en de werking van beleidsstrategieën.

Deze 'wickedness' betekent dat migratie- en integratiebeleid vaak door veel meer gestuurd worden dan 'de feiten.' De complexiteit van migratie en diversiteit kan niet gereduceerd worden tot alleen een empirisch wetenschappelijk vraagstuk. Uiteraard kan onder omstandigheden bijvoorbeeld sociologische kennis over de relatie tussen werk en integratie, een rol spelen in beleidsprocessen.

*"'Migratie' en (migratie-gerelateerde) 'diversiteit' zijn 'essentially contested concepts'"*

Echter, bij complexe problemen is dergelijke kennis vaak onzeker, kan het selectief gebruikt en geïnterpreteerd worden, en concurreert het met veel andere factoren die mede vormgeven aan beleid. Vanuit bestuurskundig perspectief is het duiden van andere factoren die beleidsprocessen beïnvloeden, zoals bredere politieke, institutionele en sociaal-culturele factoren, van centraal belang om beleid ten aanzien van complexe problemen te duiden.

Dit stelt ook kanttekeningen bij de rol die migratieonderzoek kan spelen op deze terreinen. Het klassieke model van 'speaking truth to power' (Wildavsky, 1979) is voor migratieonderzoek wellicht bevorderlijk voor de productie van kennis voor beleid, en soms ook voor bevordering van het gebruik van kennis in beleid, maar leidt nauwelijks tot meer kennis van beleid. Juist om meer kennis te krijgen van hoe migratie en diversiteitbeleid omgaan met complexiteit, probeer ik in dit betoog verbanden te leggen tussen migratieonderzoek enerzijds en meer algemene bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur over complexiteit en beleid.

Daarnaast uit de 'wickedness' van migratie en diversiteit zich heel sterk in de mate van omstredeheid en ondefinieerbaarheid van kernbegrippen. Zowel migratie als integratie zijn wat we noemen 'essentially contested concepts' (Gallie, 1955). 'Integratie' als begrip veronderstelt dat er sprake is van desintegratie en stelt een normatief perspectief dat een veronderstelde staat van 'integratie' hersteld moet worden (Favell, 2003; Schinkel, 2018).

Echter wie dient te integreren, hoe, waarom en waarin iemand integreert, is juist door de complexificatie van migratie en diversiteit steeds moeilijker te definiëren.

Integratie zal in deze oratie gezien worden als een specifieke vorm van omgang met *'migratie-gerelateerde diversiteit'*. Daarbij kan het gaan om heel verschillende vormen van diversiteit die op enigerlei wijze verband houden met migratie; daarbij gaat het lang niet altijd om etnische of culturele diversiteit, maar ook om sociale diversiteit, culturele en religieuze diversiteit, diversiteit in juridische status, etc. Of iets daadwerkelijk in verband wordt gebracht met migratie is daarbij een empirische vraag. Bijvoorbeeld, in hoeverre is er daadwerkelijk een relatie tussen migratieachtergrond en sociaal-economische positie, en geldt dit alleen voor recent gemigreerde, voor de hele eerste generatie, of zelfs voor de tweede generatie?

Ook *'migratie'* is in veel opzichten een 'essentially contested concept.' In sociologische zin wordt het begrip breed gedefinieerd als mobiliteit over bepaalde (symbolisch dan wel politieke) grenzen voor meer dan een kortstondig verblijf (dus b.v. niet toerisme). In juridische en politico-logische gaat het bij migratie vrijwel altijd over internationale migratie,

waarbij het overschrijden van administratieve grenzen het concept een politieke betekenis geeft. Of iets als migratie wordt gezien of niet wordt dan mede een politiek vraagstuk; bijvoorbeeld, is een Poolse burger die in Rotterdam huizen komt bouwen nu een arbeidsmigrant of een Europese burger die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer in de EU? In de literatuur wordt steeds vaker het begrip mobiliteit gebruikt in plaats van migratie, daarbij verwijzend naar verschillende patronen van mobiliteit. In deze oratie zal ik migratie dan ook definiëren als een verzameling van mobiliteitsvormen over administratieve grenzen voor meer dan een kortstondig verblijf.

### **Complexe onderwerpen vragen om complexe benaderingen**

Een belangrijke veronderstelling uit de bestuurskundig literatuur over complexiteit en beleid is dat complexe beleidsonderwerpen vragen om een benadering die recht doet aan complexiteit in plaats van een benadering die deze complexiteit ontkent of reduceert. Verweij en Thompson stellen in dit kader: 'messy problems require messy solutions' (2006). Dit betekent dat er geen 'mal' klaarligt voor de oplossing van complexe beleidsonderwerpen, en dat het vinden van een benadering vaak een proces is zonder een specifiek eindpunt; er is vaak geen definitieve 'catch-all' oplossing voor complexe problemen.

Het denken over complexe beleidsbenadering vergt een brede definitie van 'beleid.' Beleid betekent in essentie het zorgvuldig en bewust zoeken naar passende benaderingen van een probleem (*politeia*, 'iets met beleid doen'). Dit is dus vaak niet beperkt tot formeel beleid van specifieke overheden, iets wat 'op papier' staat en formele status heeft. Zoals veel bestuurskundigen stellen is beleid in de praktijk veel complexer, met formele zowel als informele praktijken, en met complexe actor netwerken (Bekkers, Fenger, & Scholten, 2017; Colebatch, 2009; Koppenjan & Klijn, 2004).

In de bestuurskunde is steeds meer aandacht voor hoe omgegaan kan worden met complexiteit, onder meer om de literatuur over 'complexity governance' (Geyer & Rihani, 2012; Jessop, 1997; Teisman, van Buuren, & Gerrits, 2009; Teisman & Klijn, 2008). Aan deze literatuur kan een aantal kern veronderstellingen ontleend worden over beleidsprocessen in kunnen spelen op complexiteit:

- *Problemen kunnen niet los worden gezien.* Complexiteit betekent dat problemen of 'the ma's' vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Denk aan hoe migratie en diversiteit verbonden zijn met globalisering, technologische vooruitgang, en met allerlei bredere maatschappelijke processen (vergrijzing), economische processen (vraag naar arbeid) en sociale processen (discriminatie). Het los van elkaar zien van problemen kan leiden tot verkokering.
- *Beleid in complexe actor netwerken.* Complexiteit betekent dat vaak geen enkele actor de capaciteit heeft om een probleem 'op te lossen' of zelf volledige controle heeft over het beleidsproces. In plaats daarvan is vaak sprake van complexe afhankelijkheden in multi-actor netwerken waarin naast de overheid allerlei actoren een rol kunnen spelen.
- *Beleid als een proces.* Complexiteit vergt dat beleid niet enkel en alleen gezien wordt als 'output', als een formeel en helder afgebakende strategie om een probleem op te lossen. Ten aanzien van complexe problemen kan beleid veel beter gezien worden als een proces dat voortdurend aanpassing vergt en nooit een vast eindpunt kent. Beleid wordt dan een vorm van 'zo goed mogelijk achter de feiten aan lopen.'

*"Messy Problems Require  
Messy Solutions"  
(Verweij and Thompson  
2006)*

Beleidstheorie biedt echter ook meerdere perspectieven op hoe, waarom en met welke gevolgen beleid er soms niet slaagt in de omgang met complexiteit. Zo stellen Schneider en Ingram (1993; 2007) dat complexiteitsreductie vaak inherent is aan beleidsprocessen waarbij specifieke sociale groepen betrokken zijn. Ze stellen dat het sociaal construeren van beleidsdoelgroepen altijd een zekere 'bias' introduceert in beleidsprocessen. Deze 'bias' werkt bovendien 'degeneratief' doordat het beleidsprocessen prikkelt om buitenproportioneel positieve dan wel negatieve maatregelen te treffen voor specifieke groepen. Ze spreken in dit kader van 'degenerative policy designs.' De institutionele beleidsanalyse laat daarnaast zien dat beleid vaak zelf een intrinsieke institutionele logica ontwikkelt die moeilijk te doorbreken is (Baumgartner & Bryan, 1993; Pierson & Skocpol, 2002). Beleid heeft de neiging om complexiteitsreducties vast te leggen en als bindend handelingsperspectief op te leggen. Ook de rol van macht en politiek kan complexiteitsreducties bevorderen, met name wanneer deze gevestigde machtsstructuren helpen te reproduceren.



Onderzoek laat ook zien dat bij complexe beleidsproblemen de gevolgen en effecten van beleid vaak moeilijk te bepalen zijn. Juist vanwege de onbepaaldheid van beleidseffecten komt het bij complexe problemen vaker voor dat betrokkenen claimen dat een beleid een succes of juist een 'fiasco' is (Bovens & 't Hart, 2016; Hart, 2017). Ook kan het zijn dat beleid juist heel andere gevolgen heeft dan voorzien; Engbersen spreekt in dit kader van 'fatale remedies' (Engbersen, 2009; van Twist, Kort, & van der Steen, 2015).

De hierboven genoemde krachten die bevorderen dan wel verhinderen dat beleid inspeelt op complexiteit dan wel deze reduceert, vormen een dubbele werkelijkheid van beleidsdynamiek. In deze analyse zal deze dubbele werkelijkheid verder uitgewerkt worden aan de hand als een voortdurende spanning tussen mainstreaming versus vervreemding. Mainstreaming staat daarbij voor een benadering waarbij wordt ingespeeld op complexiteit door voortdurend met aanpassingen in de 'mainstream' (generiek beleid, instituties en structuren) in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Bijvoorbeeld, door met aanpassingen in het algemene onderwijssysteem beter in te spelen op de zijinstroom van nieuwkomers. Vervreemding staat daarbij voor processen die juist verhinderen dat beleid juist complexiteit erkent en er een antwoord op formuleert. Bijvoorbeeld door maatregelen te nemen die niet geïmplementeerd kunnen worden (betekenisloos zijn) of die specifieke groepen nadelig beïnvloeden. Deze dubbele werkelijkheid zal worden toegepast en geïllustreerd aan de hand van het migratie- en diversiteitsbeleid, die als complexe beleidsproblemen onthullende case-studies bieden voor de studie van complexiteit en beleidsdynamiek.

*"Mainstreaming en vervreemding vormen een dubbele werkelijkheid in de omgang met migratie en diversiteit in beleidsdynamiek"*

### **Vervreemding in het migratie- en diversiteitsbeleid**

De dynamiek van migratie- en diversiteitsbeleid kent vele illustraties van de worsteling met complexiteit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beleid dat zich stukbijt op de complexiteit, zoals beleid dat gebaseerd is op ongegronde veronderstellingen over de tijdelijke of permanente aard van migratie (zoals bij de gastarbeiders destijds en wellicht bij de vluchtelingen nu), of veronderstellingen over de maakbaarheid van integratie (bijvoorbeeld het inburgeringsbeleid) of van migratie (zoals de muur van Trump), of evaluatieonderzoek dat laat zien dat integratie weliswaar goed verloopt maar eerder ondanks dan dankzij beleid (zoals de Parlementaire Onderzoekscommissie Integratiebeleid uit 2004).

Ik zal in dit kader spreken van 'vervreemding' van complexiteit. In plaats van complexiteit te erkennen en er passend op te reageren, zijn er diverse factoren die ervoor kunnen zorgen dat complexiteit juist wordt ontkend of gereduceerd. Een dergelijke 'kortsluiting' van complexiteit is niet, of tenminste niet alleen, te wijten aan het handelen van specifieke individuen. De complexificatie van migratie en diversiteit zorgt voor een complexificatie van processen van migratie- en diversiteitsbeleid. Daarom veronderstel ik dat juist bij complexe beleidsproblemen zoals migratie en diversiteit, factoren zijn in de aard en de structuur van het beleidsproces die vervreemding in de hand werken. Hierbij volg ik de veronderstelling van onder meer Schneider en Ingram dat (individuele) actoren vaak gevangen zijn in een bredere logica van beleidsdynamiek, ook als deze logica 'degeneratief' is en 'vervreemding bevordert.

Daarom conceptualiseer ik vervreemding in dit betoog als een kenmerk van het beleidsproces. Het vormt een inherent onderdeel van beleidsdynamiek op het terrein van complexe beleidsproblemen. Actoren in dit beleidsproces ondervinden prikkels om mee te gaan in de neiging tot vervreemding; vaak kunnen of willen ze er zelf ook niet zoveel aan doen. Bijvoorbeeld een minister die openlijk uitspreekt dat hij nog nooit een succesvolle multiculturele samenleving heeft gezien kan het in feite niet helpen dat hij zich geneigd voelt een dergelijke uitspraak te doen; ook deze minister is gevangen in de bredere beleidslogica van vervreemding. Of een president die zijn electoraat belooft een muur te bouwen tegen migratie maar tegelijk weet dat diezelfde migratie essentieel is voor het voortbestaan van diens economie, kan het feite niet helpen dat hij dergelijke vervreemdende activiteiten ontplooit.

Het concept vervreemding ('Entfremdung') vindt zijn oorsprong in de kritische sociologie (Marx, 1844; Seeman, 1959), waar het met name verwijst naar hoe structuren van sociale stratificatie leiden tot uitbuiting en machteloosheid van specifieke individuen, groepen of categorieën. Het begrip heeft inmiddels echter een veel bredere toepassing gekregen, bijvoorbeeld in de psychologie en in public management literatuur (Tummers, 2011, 2012; Tummers, Bekkers, & Steijn, 2009; van Engen, Tummers, Bekkers, & Steijn, 2016). Waar Tummers et al. (2009) spreken van 'beleidsvervreemding' spreken zij met name van vervreemding bij publieke professionals. In dit betoog verbind ik het begrip vervreemding aan literatuur over beleidsprocessen; vervreemding dus als kenmerk van het beleidsproces.

Er kunnen diverse vormen van vervreemding worden onderscheiden, ieder gedreven door specifieke factoren. Deze factoren sluiten aan bij wat in de beleidsliteratuur gezien worden als de vier typen factoren achter beleidsdynamiek (Bekkers et al., 2017):

- kennis (rationele of positivistische beleidstheorie),
- instituties (institutionele beleidstheorie),
- macht (politieke beleidstheorie) en
- discoursen (constructivistische beleidstheorie).

In lijn met deze factoren zal ik achtereenvolgens de volgende vormen van vervreemding onderscheiden in beleidsdynamiek: probleem-vervreemding, institutionele vervreemding, politieke vervreemding en sociale vervreemding.

### **Probleem-vervreemding**

Een eerste vorm van vervreemding, 'probleem-vervreemding', houdt verband met de ongrijpbaarheid van complexe beleidsproblemen. Juist doordat complexe problemen zoals migratie en diversiteit ongrijpbaar zijn, kunnen beleidsprocessen vervreemden van probleem-ontwikkelingen. Er is dan, zoals Rein en Schön (1995) het verwoorden, geen sprake van een 'serieuze conversatie met de probleemsituatie.' Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om simplificaties die de meer complexe aard van probleemontwikkelingen ontkennen of om probleemconstructies die een geheel eigen dynamiek gaan volgen die volstrekt los kan staan van daadwerkelijke probleemontwikkelingen, of om beleidsprocessen die volstrekt immuun blijken te zijn voor contrasterende kennis claims ('fact-free politics'). Probleem vervreemding kan zo leiden tot wat Blauner (1964) en Tummers et al. (2009) zien als 'betekenisloosheid' in beleidsprocessen.

Probleem-vervreemding heeft met name betrekking op de wijze waarop kennis, informatie en expertise wordt gebruikt in het beleidsproces. Dit kan maar hoeft zeker niet te betekenen dat kennis niet wordt gebruikt; het kan ook betekenen dat kennis heel selectief wordt gebruikt, bijvoorbeeld om bepaalde beleidsveronderstellingen te ondersteunen of om complexiteit zo te reduceren dat men weliswaar het gevoel van 'controle' heeft zonder daadwerkelijk recht te doen aan complexiteit. Boswell (2009) spreekt in dit kader van symbolisch kennis gebruik.

Probleem-vervreemding uit zich op het terrein van migratie en integratie-beleid bijvoorbeeld in de wijze waarop migratie en migranten worden 'gevangen' in officiële statistieken. De manier waarop in verschillende landen migratiestatistieken wordt bijgehouden is vaak erg afhankelijk van de specifieke historische maar ook politieke en culturele context (Bijl & Verweij, 2012; Fassmann, Reeger, & Sievers, 2009; Simon, Piché, & Gagnon, 2015; Singleton, 1999). Deze doen vaak echter geen recht aan de complexificatie van migratie en diversiteit, zeker wanneer statistieken

niet gebaseerd zijn op zelf-identificatie. Bijvoorbeeld Nederlandse statistieken hebben een traditie van meten van tweede-generatiemigranten op basis van afkomst, hetgeen een 'etnische lens' impliceert; afkomst zou integratiekansen bepalen. In een superdiverse samenleving is een dergelijke lens echter nauwelijks te hanteren, omdat etniciteit overlapt met vele andere dimensies zoals sociaal-economische positie, juridische status, religie, etc. Het hanteren van een etnische lens in het duiden van superdiversiteit kan leiden tot betekenisloos beleid.

Een andere illustratie van probleemvervreemding is de vaak overspannen verwachtingen van wat centraal gecoördineerd overheidsbeleid kan bereiken bij het bevorderen van integratie dan wel het controleren van migratie. Favell (2001)

spreekt in dit kader ook wel van 'integrationisme', oftewel een rotsvast geloof dat integratieproblemen objectiveerbaar zijn en dat een integratiebeleid dergelijke problemen zou

*"Probleem vervreemding kan leiden tot 'fact-free politics' en betekenisloosheid in beleid"*

kunnen oplossen. Hetzelfde geldt voor het geloof in migratie regimes voor de regulering van migratie. Denk aan recente plannen om migratie naar de EU te reguleren door een extra 10.000 grensbeambten aan te stellen; een quick fix die volgens vele experts geen recht doet aan de complexiteit van migratiestromen naar Europe.

### **Institutionele vervreemding**

Institutionele vervreemding treedt op wanneer institutionele structuren onvoldoende in staat zijn de complexiteit van beleidsproblemen te accommoderen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de benadering van complexe problemen als migratie en diversiteit vooral gestuurd wordt door een interne en min of meer autonome logica van specifieke instituties. Deze kunnen de neiging hebben complexiteit te reduceren tot specifieke institutionele processen, routines of belangen. Of het kan betekenen dat sprake is van gebrekkige afstemming of 'koppeling' tussen institutionele processen die relevant zijn in complexe beleidsprocessen met complexe actor netwerken. In termen van institutionele theorie, behelst institutionele vervreemding het ontbreken van een 'goodness of fit' tussen institutionele processen en de complexiteit van de institutionele omgeving.

Bij institutionele vervreemding kan het gaan om pad-afhankelijkheid die verhindert dat instituties voldoende reageren op nieuwe ontwikkelingen. Een belangrijk voorbeeld op het terrein van migratie en diversiteit is de aanpassing van de verzorgingsstaat aan toenemende diversiteit en mobiliteit. Wat betekent een vlottende bevolking voor de wijze waarop mensen verzorgingsstaatrechten opbouwen, en eventueel meenemen

wanneer mensen weer door-migreren naar elders? Zoals Kymlicka (2015) laat zien vergt een verzorgingsstaat altijd een zekere mate van interne (vaak nationale) solidariteit; wat betekent diversificatie en vlottendheid voor de mate waarin deze solidariteit kan worden opgebracht, en hoe verhoudt interne solidariteit zich tot externe solidariteit?

Burgerschap is een andere institutie die onder druk komt te staan in het kader van complexificatie van migratie en diversiteit. Veel landen volgen een burgerschapsregime dat oftewel gebaseerd is op geboorterecht (*ius soli*) of afstammingsrecht (*ius sanguinis*). Een vlottende samenleving roept vragen op over de betekenis van geboorterecht en afstammingsrecht. Dergelijk vragen hebben bijvoorbeeld betrekking op meervoudig burgerschap, hetgeen sterk verband houdt met de complexificatie van migratie en diversiteit. In dit kader wordt ook wel gesproken van de opkomst van *ius domicili*, waar niet afstamming of geboorte, maar verblijfsplaats bepalend is door burgerschap (Bauböck, 2003). Een andere ontwikkeling betreft de opkomst van transnationale vormen van burgerschap, waarbij migranten eveneens verbonden blijven aan meerdere gemeenschappen tegelijkertijd (Bauböck, 1994; Glick-Schiller & Çaglar, 2008).

Institutionele vervreemding kan ook betrekking hebben op ontkoppeling van institutionele processen. Juist waar complexe problemen vragen om een aanpak met vaak complexe actor netwerken, kan ontkoppeling leiden tot verlamming in de omgang met complexiteit. En belangrijk voorbeeld betreft de moeilijkheid om op het terrein van migratie en diversiteit tot effectieve multi-level governance te komen (Scholten, 2013). Beide beleidsterreinen bestrijken meerdere bestuurslagen, en waar de verantwoordelijkheid voor immigratie zich vooral opwaarts heeft verplaatst (Europeanisering) is die voor diversiteit vooral neerwaarts verplaatst (decentralisatie). De complexificatie van migratie en diversiteit betekent dat het steeds moeilijker is een coherente beleidsbenadering na te streven. Dit leidt regelmatig tot frictie tussen bestuursniveaus, bijvoorbeeld tussen nationaal en lokaal integratiebeleid en tussen nationaal en Europees migratiebeleid. Zo bestaat er tussen steden en staten vaak nog onenigheid over hoe om te gaan met de immigratie van vluchtelingen; een aantal steden heeft zich daarbij verenigd in netwerken als 'welcoming cities' en 'sanctuary cities.'

### **Politieke vervreemding**

Macht, conflict en ongelijkheid kunnen ook een vervreemdende uitwerking hebben op de omgang met complexiteit. Juist complexe beleidsproblemen als migratie en diversiteit bieden legio mogelijkheden om complexiteit zo te reduceren dat het specifieke machtsstructuren of vormen van sociale stratificatie reproduceert. In dit kader spreek ik van 'politieke vervreemding.' Dit kan maar hoeft zich zeker niet alleen af te spelen in de politieke arena. Het gaat in meer brede zin om hoe macht, ongelijkheid en conflict kunnen leiden tot selectieve willekeur ('bias') in de omgang met complexiteit.

Politisering hoeft op zich geen factor te zijn in politieke vervreemding (Brug, D'Amato, Ruedin, & Berkhout, 2015). In theorie kan politisering ook bijdragen tot bewustwording van complexiteit en momentum creëren voor structurele accommodatie van deze complexiteit. Echter, politisering kan ook ontsporen, bijvoorbeeld in de vorm van symboolpolitiek. Symboolpolitiek betreft het reduceren van complexiteit met het oog op bredere politieke doelen, zoals het najagen van electoraal gewin, of juist het verhullen van specifieke politieke belangen. Zo staat voor populistische partijen migratie en diversiteit vaak symbool voor een bredere populistische agenda in het uitdagen van de politieke elite, en het aan de kaak stellen van thema's die door deze politieke elite zouden worden onderschat (Mudde, 2018). Schinkel (2017) stelt dat het debat over 'integratie' vaak niet eens primair over migranten zelf gaat, maar symbool staat voor bredere onzekerheid en onbehagen in de samenleving in het kader van bijvoorbeeld globalisering en de toenemende rol van technologie. Hij spreekt in dit kader ook wel van 'sociale hypochondrie' als drijfveer achter integratiebeleid.

Op eenzelfde manier kan depolitisering bijdragen aan politieke vervreemding. Complexiteit wordt door depolitisering toevertrouwd aan alternatieve arena's voor beleidsontwikkeling, waardoor het omgaan met complexiteit in feite wordt vermeden of afgeschoven. Zo laat Guiraudon (1997) zien hoe depolitisering aan het eind van de 20e eeuw een belangrijke uitbreiding van sociale rechten van migranten mogelijk maakte in veel Europese landen, met name via juridische kanalen en door invloed van NGOs. Ook de Europeanisering van migratiebeleid lijkt in sterke mate gestuurd door wat ook wel 'judicial activism' wordt genoemd (Guiraudon, 2000).

Politieke vervreemding gaat vaak ook om het selectief mobiliseren en reproduceren van specifieke belangen. Diverse onderzoekers hebben laten zien hoe migratiebeleid vaak gedreven wordt door specifieke economische belangen; 'client politics' (Freeman, 2002; Hampshire, 2013; Hollifield, Hunt, & Tichenor, 2008). Zelfs wanneer staten claimen een restrictief migratiebeleid te voeren, zijn er vaak heel specifieke economische belangen die gediend zijn bij immigratie en een belangrijke maar vaak besloten invloed hebben op beleid. Dit draagt bij aan wat ook wel de liberale paradox wordt genoemd; liberale staten die zeggen migratie te beperken maar in de praktijk juist veel migratie toelaten.

*"Politieke vervreemding betekent dat macht, ongelijkheid en conflict kunnen bijdragen aan selectieve willekeur in de omgang met complexiteit"*

In Nederland speelt dit bijvoorbeeld in specifieke sectoren die een bijzonder belang hebben bij migratie. Daarbij valt te denken aan het Westland waar de glas- en tuinbouw een bijzonder belang heeft bij het openhouden van mogelijkheden voor arbeidsmigratie. Ook de ICT sector in bijvoorbeeld de regio Eindhoven manifesteert zich steeds nadrukkelijker met een belang om immigratie te faciliteren. Dergelijke goed georganiseerde belangen staan vaak lijnrecht tegenover een maatschappelijk en politiek discours gericht op immigratiebeperking.

Een bijzondere vorm van politieke vervreemding betreft de wijze waarop de belangen van migranten gemobiliseerd worden. Enerzijds kan politieke vervreemding zich uiten in het maken van beleid over migranten zonder wezenlijke betrokkenheid van deze migranten. Dit wordt in de hand gewerkt doordat migranten als 'nieuwkomers' vaak een relatief zwakke positie in beleidsprocessen hebben (Martiniello, 2005). Anderzijds kunnen selectieve vormen van politieke vertegenwoordiging van migranten ook weer politieke vervreemding in de hand werken. Juist in het kader van de complexificatie van diversiteit, is het betrekken van migrantengroepen op bijvoorbeeld etnische, culturele of religieuze basis eveneens een reductie van de complexiteit van diversiteit. Zeker in het kader van 'superdiversiteit' stellen diverse onderzoekers dat het werken met 'mono-etniciteitsorganisaties' onbedoelde bijeffecten kan hebben, zoals het versterken van etnische structuren en etnische identificatie (Zapata-Barrero, 2016). Ook laat onderzoek zien dat de wijze waarop migranten zich mobiliseren vaak een weerspiegeling is van de wijze waarop ze in beleid geconstrueerd worden.

Politieke vervreemding op het terrein van migratie en diversiteit heeft vaak een sterke gender dimensie (Kofman, Phizacklea, Raghuram, & Sales, 2005; Schrover & Moloney, 2014). Beleid ten aanzien van migratie en diversiteit is vaak gestoeld op specifieke genderveronderstellingen, bijvoorbeeld waar het gaat om afhankelijkheid van vaak vrouwelijke nareizende gezinsherenigers, of waar het gaat om de primaire oriëntatie op 'werk' als de belangrijkste sfeer voor integratie.

### **Sociale vervreemding**

Een laatste vorm van vervreemding, sociale vervreemding, betreft de uitwerking die discourses over migratie en diversiteit kunnen hebben op specifieke actoren en groepen. Discourses spelen vaak een belangrijke rol in de omgang met complexiteit, bijvoorbeeld doordat ze beleidsactoren helpen om richting te geven aan hun handelen, of doordat ze de rol en positie van specifieke actoren en groepen in het beleidsproces definiëren. Deze discourses kunnen actoren helpen om duiding te geven aan complexiteit. Echter, juist omdat bij complexe beleidsproblemen vaak sprake is van omstreden concepten (essentially contested concepts), kan het ook juist bijdragen aan (sociale) vervreemding.



Een vorm van sociale vervreemding betreft de uitwerking van beleidsdiscoursen op actoren die direct betrokken zijn in het beleidsproces. Zo laat onder meer Bosswell zien hoe actoren in migratiebeleid vaak simplificerende narratieven reproduceren die nadruk leggen op rationele sturing en migratiecontrole. Dit zou hepen om in complexe situaties toch een narratief te hebben dat gemakkelijk 'gecommuniceerd en verantwoord kan worden naar officials, belangengroepen en practitioners' (Boswell, 2011). Dit zou aldus Boswell leiden tot een 'structurele neiging tot het kortsluiten van complexiteit van migratieprocessen' (2011). Deze vorm van sociale vervreemding kan daardoor ook leiden tot gevoelens van frustratie bij professionals en street-level bureaucraten. Tummers et al., (2009) duiden dit als ervaringen van betekenisloosheid, machteloosheid en normloosheid die kunnen ontstaan wanneer beleidsactoren ervaren dat hun beleidsnarratieven inadequaat zijn om duiding te geven aan hun handelen ten aanzien van complexe beleidsproblemen.

Deze vorm van sociale vervreemding heeft zich onder meer geuit in een hardnekkig voortbestaan van specifiek nationale discoursen ('nationale modellen') van migratie en diversiteit. Dergelijke discoursen, vaak gereproduceerd door beleidsmakers zowel als onderzoekers, gaven richting aan het handelen van actoren in bepaalde landen op basis van specifiek historisch gegroeide en nationaal verankerde ideeën over migratie en 'integratie' (Bertossi, 2011; Bertossi & Duyvendak, 2012; Bowen, 2007; Duyvendak & Scholten, 2012). Een voorbeeld is het Franse republikeinse model dat gestoeld is op het idee van assimilatie en kleurenblindheid. In de praktijk leidt dit model vaak tot een onvermogen van beleidsactoren in de omgang met migratiediversiteit met bijvoorbeeld een specifiek etnische, culturele of religieuze signatuur.

Een andere vorm van sociale vervreemding heeft betrekking op de groepen waar beleid zich op richt. Beleidsdiscoursen omvatten vaak een specifieke sociale constructie of sociale categorisering van relevante groepen (Ingram & Schneider, 1993; Yanow, 2015). Dergelijke constructies kunnen allerlei onbedoelde effecten hebben voor betrokken groepen. Zo laat onderzoek zien dat, zelfs wanneer met goede intenties, de identificatie van specifieke migrantengroepen als beleidsdoelgroepen onbedoeld kan bijdragen aan 'othering' van deze groepen (Van Houtum & Van Naerssen, 2002).

**Tabel 1: Samenvatting van de vier dimensies van vervreemding als kenmerk van beleidsdynamiek**

<b>Vervreemding</b>	Probleem vervreemding	Vervreemding van complexificatie door de ongrijpbaarheid van de onderliggende problematiek en overspannen verwachtingen ten aanzien van beleid, leidend tot betekenisloosheid en simplificaties van complexiteit.
	Institutionele vervreemding	Vervreemding van complexiteit door het onvermogen van instituties om complexiteit te accommoderen, hetgeen leidt tot institutionele misfit
	Politieke vervreemding	Vervreemding van complexiteit gedreven door bredere machtsstructuren, sociale stratificatie en conflict, hetgeen leidt tot selectieve willekeur in de omgang met complexiteit
	Sociale vervreemding	Vervreemding van complexiteit gedreven door simplificerende beleidsdiscoursen die beleidsactoren onvoldoende grip geven op complexiteit en betrokken sociale groepen selectief in- of uitsluiten.

## Mainstreaming: naar een complexe benadering van migratie en diversiteit

De complexificatie van migratie en diversiteit vormt een uitdaging voor beleid. Deze kan leiden tot vervreemding wanneer geen adequate 'complexe' benadering van een 'complexe' thematiek kan worden gevonden. De verbreding en verdieping van migratie en diversiteit betekenen dat deze onderwerpen niet langer apart gezet kunnen worden als onderwerpen die alleen relevant zijn voor specifieke migrantengroepen en niet voor de rest van de samenleving. Het betekent ook dat deze onderwerpen niet apart gezet kunnen worden als onderwerpen die niets betekenen voor 'de mainstream', bijvoorbeeld voor generiek beleid ten aanzien van onderwijs, arbeid en huisvesting, of generieke instituties zoals onze verzorgingsstaat of de manier waarop we denken over burgerschap. Net als bijvoorbeeld gender en de omgang met klimaat en milieu, vormen migratie en diversiteit thema's die relevant zijn voor de gehele samenleving (migrant en niet-migrant) en die vragen om inbedding in en accommodatie van algemene structuren, instituties en beleid. Het veronderstellen dat migratie en diversiteit 'gemanaged' kunnen worden middels alleen een separaat migratiebeleid en integratiebeleid vormt een gelijksoortige simplificatie van complexiteit als het veronderstellen dat gender een onderwerp is dat alleen voor vrouwen relevant is en met een apart beleid zonder generieke aanpassingen afgedaan zou kunnen worden. Met andere woorden, het vertrouwen op een specifiek migratie- en integratiebeleid is zelf ook een uiting van vervreemding.

Om vervreemding te voorkomen dient een aanpak geformuleerd te worden die recht doet aan de complexificatie van migratie en diversiteit. Mainstreaming biedt een benadering die zorgt dat 'de mainstream' beter in staat is om complexificatie te accommoderen. Mainstreaming is reeds veelvuldig toegepast en onderzocht op het terrein van andere 'wicked policy problems', zoals gender, klimaat en milieu, en de omgang met gehandicapten (Dalal-Clayton & Bass, 2009; Daly, 2005; Jones & Webster, 2006; Lombardo & Meier, 2006; Nunan, Campbell, & Foster, 2012). Toepassingen op het terrein van migratie en diversiteit zijn meer recent (Scholten, Collett, & Petrovic, 2017; Scholten & Van Breugel, 2017). Op basis van deze literatuur kan een aantal kenmerken van mainstreaming onderscheiden worden, die in dit betoog zullen worden toegepast op migratie en diversiteit.

Een eerste kenmerk van mainstreaming is het complexe beleidsproblemen benadert vanuit een generieke benadering van een complexe probleemsituatie (vanuit de mainstream) in plaats van een specifieke be-

nadering van een specifiek probleem (zoals specifiek beleid). Dit betekent dat de governance van migratie en diversiteit dwars door diverse beleidssectoren heen snijdt (een cross-sectorale benadering). In vrijwel iedere beleidssector stil moet worden gestaan bij welke implicaties migratie en diversiteit hebben voor beleid; bijvoorbeeld wat betekent steun voor specifieke economische activiteiten voor migratie, hoe wordt bij de inrichting van onderwijs omgegaan met mobiliteit (zoals zij-instromers), hoe maken we de verlening van diensten in de gezondheidszorg mobility-proof en diversity-proof? Deze veronderstelling dat complexe problemen vragen om een generieke benadering staat haaks op de veronderstelling in de traditionele beleidswetenschappen dat beleidsdynamiek met name plaatsvindt in relatief besloten beleidssubsystemen. Een tweede kenmerk van mainstreaming is dat complexe problemen een poly-centrische benadering vergen in plaats van een staat-centrische benadering waarbij de centrale overheid de belangrijkste rol vervult. De governance van complexe problemen vraagt om vaak complexe actor netwerken (Klijn & Koppenjan, 2014). Daarin kunnen overheden een rol spelen, maar spelen vaak ook andere actoren een belangrijke rol; zoals bedrijven (denk aan luchtvaartmaatschappijen bij de regulatie van migratie), NGOs (denk aan integratie maar ook aan opvang van vluchtelingen) en onderzoekers. Complexe actor netwerken houden zich vaak ook niet aan specifieke beleidsniveaus, maar veronderstellen wat in de literatuur multi-level governance wordt genoemd. Dat wil zeggen dat actoren van diverse beleidsniveaus elkaar treffen in beleidsprocessen zonder dat daar een heldere hiërarchie aan vast zit. Bijvoorbeeld, hoe kan rekening worden gehouden met de specifieke wensen ten aanzien van migratie en bepaalde regio's (zoals vergrijzende gebieden, of specifieke economische gebieden zoals het Westland) in nationaal en Europees migratiebeleid.

Een derde kenmerk betreft een oriëntatie op de gehele (diverse) samenleving, in plaats van een oriëntatie op specifieke groepen. Net als bij gender mainstreaming, richt de mainstreaming van migratie en diversiteit zich op iedereen, migrant zowel als niet-migrant. Dit voorkomt dat de complexiteit van migratie-gerelateerde diversiteit (superdiversiteit) wordt gereduceerd in specifieke etnische categorieën als beleidsdoelgroepen, hetgeen zou kunnen bijdragen aan reïficatie van deze categorieën. Het zorgt er ook voor dat de relevantie van migratie en diversiteit voor niet-migranten meer op de voorgrond komt te staan. Sommige onderzoekers stellen zelfs dat in het kader van superdiversiteit ook Tenslotte, een vierde kenmerk van mainstreaming is dat het verwijst naar een beleidsproces en niet naar een specifiek beleidsmodel of specifieke beleidsuitkomst. Mainstreaming vergt het voortdurend herijken van algemene structuren, instituties en beleid in het licht van nieuwe

probleemontwikkelingen. Het is een emergent proces dat geen specifiek eindpunt kent (G. R. Teisman & Klijn, 2008). Mainstreaming is niet een nieuwe 'model' van migratie- en diversiteitsbeleid, zoals multiculturalisme, assimilationisme of interculturalisme. Een kernpunt van mainstreaming is dat er juist niet een model is dat passend is vooral alle situaties. Op welke manier gemainstreamed wordt is bovendien een uitkomst van een politieke prioritering.

Tabel 2: Samenvatting van voornaamste eigenschappen van mainstreaming

Mainstreaming	Een generieke benadering van een complexe probleemsituatie	Een cross-sectorale benadering die dwars door diverse generieke beleidsvelden snijdt en migratie en diversiteit inbedt in algemene structuren, instituties en beleid, om zo recht te doen aan de complexiteit van een probleemsituatie.
	Complexe actor netwerken	Een poly-centrische benadering waarin naast de overheid diverse actoren een rol kunnen spelen en die zich over diverse bestuurslagen uitspreidt
	Gericht op de gehele samenleving	Een verschuiving van een groepsspecifieke benadering naar een benadering die zich richt op de gehele samenleving, ongeacht specifieke (migratie-) achtergrond
	Een proces zonder uitkomst, geen 'one-size-fits-all' model	Mainstreaming als een voortdurend proces dat geen specifieke uitkomst of eindpunt kent, in plaats van als een specifiek beleidsmodel dat overal en altijd van toepassing zou moeten zijn.

## Reflexiviteit en een algemene herijking van beleid

De complexificatie van migratie en diversiteit vraagt om een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. Het bevorderen van mainstreaming en voorkomen van vervreemding kent geen 'quick fix' en zal ook niet op een bepaald moment 'klaar' zijn. Een op zich staand migratie- en integratiebeleid is niet voldoende omdat het onmogelijk recht kan doen aan de complexificatie van migratie en diversiteit. Vergelijkbaar met inspanningen om gender en milieu-mainstreaming te verwezenlijken, vergt de omgang met complexiteit hier eveneens een inspanning vanuit diverse 'mainstream' sectoren (cross-sectoraal) en vanuit diverse beleidsniveaus (multi-level). Een algemene herijking van 'mainstream' beleid dat zich richt op de hele diverse samenleving en die ook een inspanning zal vergen van deze hele samenleving (en dus niet alleen van de overheid).

Een dergelijke algemene herijking van migratie- en diversiteitsbeleid vraagt om voortdurende 'reflexiviteit' van de mainstream in de omgang met complexiteit. Reflexiviteit vormt een belangrijke voorwaarde om mainstreaming te kunnen verwezenlijken, en vervreemding te voorkomen. Reflexiviteit behelst een bewustwording van oorzaken en gevolgen van sociale processen, in een poging sociaal handelen te beïnvloeden (Beck, 1992; Bourdieu, 2004; Giddens, 1984). Dit begrip is in de sociologie veelvuldig toegepast op 'reflexieve modernisering' in het kader van onder meer klimaatverandering, waar bewustwording van de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering tot aanpassing van sociaal gedrag zouden moeten leiden (Beck, Giddens, & Lash, 1994). Op eenzelfde wijze roept dit betoog op tot bewustwording van de factoren die onze omgang met migratie en diversiteit drijven, met het oog op aanpassing van sociaal handelen om mainstreaming te bevorderen en vervreemding te voorkomen.

*"Reflexiviteit vergt altijd een vorm van 'achter de feiten aanlopen'; tegelijkertijd biedt het ook een optimistisch perspectief op de omgang met complexiteit"*

Belangrijk is dat het begrip reflexiviteit (met het woord 'reflex') niet alleen bewustwording maar ook responsiviteit in zich draagt. Reflexiviteit vergt altijd een vorm van 'achter de feiten aan lopen', hetgeen inherent is aan de omgang met complexiteit; complexiteit kan niet beheerst worden. Tegelijkertijd biedt het ook een betrekkelijk positief perspectief dat actor-en weldegelijk in staat moeten zijn om te gaan met complexiteit. Rein en Schön (1991) stellen dat beleidsactoren gedurende het beleidsproces in staat moeten zijn te reflecteren op hun eigen handelen, in dialoog te gaan met anderen over alternatieve strategieën, en ook om een serieuze 'conversatie' te hebben met de probleem situatie. In de woorden van Rein en Schön:

*(..) we propose that human beings can reflect on and learn about the game of policymaking even as they play it, and, more specifically, that they are capable of reflecting in action on the frame conflicts that underlie controversies and account for their intractability. In our view, human beings are capable of exploring how their own actions may exacerbate contention, contribute to stalemate, and trigger extreme pendulum swings, or, on the contrary, how their actions might help to resolve the frame conflicts that underlie stubborn policy disputes. We believe that hope for human reason in the chaotic, conflictual world of policy-making lies in a view of policy rationality that gives a central place to this human capability for reflection 'within the game.'* (pp. 37-38)

***"Dit betoog roept op tot meer aandacht voor de kwaliteit van de wijze waarop wordt omgegaan met migratie en diversiteit."***

Reflexiviteit zegt dus iets over de kwaliteit van het beleidsproces, en niet zozeer over de specifieke richting of inhoud van het beleidsproces. Dit betoog roept dan ook op tot meer aandacht voor de kwaliteit van de wijze waarop wordt omgegaan met migratie en diversiteit. Het biedt niet zozeer een concreet 'model' voor hoe migratie- of diversiteitsbeleid eruit zou moeten zien; dat zou immers een simplificatie zijn van de complexificatie van migratie en diversiteit.



## **Naar een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie**

De complexificatie van migratie vraagt om reflexiviteit niet alleen in migratiebeleid maar in al het beleid dat op enigerlei te maken heeft met migratie. Mainstreaming betekent een algemene herijking van mainstream beleid, structuren en instituties die verband houden met migratie. Net als ten aanzien van complexe thema's als gender en milieu, vormt migratie een onderwerp dat relevant is voor iedereen, voor de gehele 'mainstream', en niet alleen voor die actoren die direct betrokken zijn bij migratiebeleid per se. Het is tijd voor een bredere, meer integrale en meer flexibele visie op de omgang met migratie, die meer recht doet aan complexiteit.

Migratiebeleid per se richt zich puur op regulering van toelating en/of vertrek. Een mainstream benadering stelt niet dat een dergelijk migratiebeleid niet langer nodig is; het stelt alleen dat het niet voldoende is om een adequaat antwoord te vinden op migratiecomplexiteit. Migratiebeleid zelf is feitelijk slechts het sluitstuk van beleid ten aanzien van migratie. Het reguleert de feitelijke toegang en vertrek van migranten, maar staat verder los van beleid dat invloed heeft op waarom migratie plaatsvindt (zoals de 'root causes' van migratie, oftewel migration drivers), of hoe migratie plaatsvindt (welke migratie infrastructuur zijn er, zoals de rol van sociale media, van mensenhandelaren, etc.). Sterker nog, het puur vertrouwen op migratiebeleid in de omgang met een complex fenomeen als migratie kan, zoals hierboven betoogd, worden gezien als een vorm van vervreemding, vergelijkbaar met het ophogen van dijken zonder aandacht te besteden aan klimaatverandering.

Een mainstream benadering vergt dat een algemene herijking beleid plaatsvindt van maatschappelijke structuren, instituties en van generiek beleid in het licht van de toegenomen migratiecomplexiteit. Het vergt in feite een algemene doorlichting van bestaande structuren, instituties en beleid op de mate waarin deze 'mobility proof' zijn, oftewel de mate waarin deze toegerust zijn op de omgang met een in toenemende mate vlottende samenleving. Bijvoorbeeld, in hoeverre is het functioneren van de verzorgingsstaat aangepast aan de vlottende samenleving? En welke rol heeft economisch beleid bij migratie? Bijvoorbeeld, de economische regulering van specifieke sectoren, zoals gezondheidszorg of de bouwsector, kan gevolgen hebben voor welke patronen van mobiliteit in deze sectoren waar te nemen zijn; een tekort aan aandacht voor opleiding of arbeidsvoorwaarden kan leiden tot een te kort in arbeidsaanbod en een toenemende vraag voor buitenlandse arbeid (denk aan intra-EU migranten in de bouwsector in Nederland). Ook kunnen economische inves-

teringen in specifieke sectoren leiden tot specifieke migratiepatronen; bijvoorbeeld de vraag naar hoogopgeleide ICT'ers in Eindhoven, of juist de vraag voor laaggeschoolde arbeiders in de haven in Rotterdam.

Een ander voorbeeld betreft buitenlandse zaken, of internationale politiek meer in het algemeen. Juist wanneer het gaat om een algemene mainstream ('integrale') benadering van migratie, speelt buitenlands beleid (en b.v. ontwikkelingsbeleid) een belangrijke rol in het adresseren van factoren die het hoe en waarom van migratie verklaren. Bijvoorbeeld, door 'root causes' van migratie integraal in beleid op te nemen, zoals instabiliteit in bepaalde regio's, schendingen van mensenrechten in landen die tot vluchtelingenmigratie leiden, of meer in het algemeen klimaatverandering als belangrijke drijver van migratie. Dit hoeft niet altijd gericht te zijn op migratiebeperking; ten tijde van gastarbeidsmigratie in de jaren '60 van de vorige eeuw was juist migratiebevordering een element van buitenlandse politiek, en voor veel landen geldt dat nog steeds zo. Ook op het terrein van terugkeerbeleid biedt het 'mainstreamen' van migratie perspectief, bijvoorbeeld in het kader van internationale betrekkingen en internationale economische politiek.

Juist vanwege de complexificatie van migratie, is er bijna geen domein te bedenken waarin geen noodzaak zou zijn tot meer reflectie over de implicaties van en voor migratie. Denk aan hoe mobiliteit kan ingrijpen op het functioneren van de gezondheidszorg of hoe gezondheid een kernrol speelt als een van de 'root causes' van migratie, of hoe de werking van een verzorgingsstaat aangepast dient te worden aan de realiteit van een vlottende bevolking waarin steeds meer mensen komen en gaan.

De omgang met migratiecomplexiteit vergt ook een bredere inzet dan alleen van overheden. Zoals eerder genoemd, leunt klassiek migratiebeleid al veelvuldig op private partijen, zoals luchthavens en luchtvaartmaatschappijen. Bij een 'mainstream' migratiebeleid gaat een dergelijk complex beleidsnetwerk nog veel verder. Het gaat daarbij bijvoorbeeld ook om de rol die NGO's spelen bij migratie-infrastructuren (tegengaan misbruik, verlening van basale gezondheidsdiensten, etc), en de belangrijke rol die internationale organisaties spelen in het adresseren van root causes van migratie (zoals de Internationale Organisatie voor Migratie, de Wereld Gezondheids Organisatie, etc.).

Een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie staat feitelijk nog los van de specifieke beleidsdoelen die nagestreefd worden. Ongeacht of een samenleving migratie wil bevorderen, selectief

reguleren dan wel zoveel mogelijk afremmen, de complexiteit van migratie vergt dat dit alleen kan via een algemene 'mainstream' benadering. Zelfs wanneer een samenleving, hypothetisch, zou besluiten om de deuren open te zetten voor alle vormen van migratie, dan nog zou die samenleving haar instituties, structuren en beleid zo moeten 'herijken' dat het ook om kan gaan met een dergelijke open benadering van migratie. Bijvoorbeeld, hoe kan de verzorgingsstaat 'mobility-proof' gemaakt worden, wat betekent open migratie voor burgerschapsrechten (zoals stemrecht), etc. En als een samenleving besluit om migratie zoveel mogelijk te beperken, dan vergt dit een 'mainstream' benadering die niet alleen de daadwerkelijke toegang en vertrek reguleert (klassiek 'migratiebeleid'), maar ook een integrale benadering biedt ten aanzien van bijvoorbeeld 'root causes' van migratie zoals klimaatverandering, instabiliteit en gezondheidsproblematiek.

Beleid ten aanzien van migratie kan zichzelf ondermijnen door geen algemene 'mainstream' benadering te kiezen. Bijvoorbeeld, het beleidsmatig loskoppelen van klimaatverandering en migratie doet geen recht aan het complexe verband tussen beide. Anders geformuleerd, heeft regulering van migratie weinig zin wanneer niet ook aandacht wordt besteed aan het hoe en waarom van migratie. Ook komt het veelvuldig voor dat het klassieke migratiebeleid gericht is op migratiebeperking, maar algemeen beleid zoals bijvoorbeeld economisch beleid of onderwijsbeleid juist gericht is op migratie. In Nederland zijn dergelijke contradicties heel duidelijk zichtbaar in het economisch beleid voor bijvoorbeeld transport, havens maar ook hoger onderwijs (internationale studenten). Onderzoekers stellen dat dergelijke ondermijningen van beleid, hier gezien als 'vervreemding', een belangrijk reden is waarom (klassiek) migratiebeleid vaak 'mislukt' (Castles, 2004).

### **Naar een algemene herijking van beleid ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit**

Op een soortgelijke wijze als voor migratie, vergt de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit eveneens een algemene herijking van beleid. Ook hier doet een reductie van beleid tot een afzonderlijk 'integratiebeleid' geen recht aan de complexiteit van het vraagstuk. Een mainstream benadering vergt ook hier een algemene herijking van maatschappelijke structuren, instituties en algemeen beleid over hoe omgegaan kan worden met migratie-gerelateerde diversiteit. En net als bij de omgang met migratiediversiteit, kent deze mainstreaming geen specifiek beleidsmodel noch een specifiek 'eindpunt'. Het zoeken naar

de juiste manier om migratie-gerelateerde diversiteit te accommoderen zal altijd een proces blijven dat vraag om een flexibele benadering en voortdurende aanpassingen van structuren, instituties en beleid. Bovendien vergt een voortdurende inspanning van de gehele samenleving, en niet alleen van overheden.

De omgang met diversiteit krijgt vorm in heel diverse beleidssectoren. Onderwijsbeleid is een sector waarin klassiek veel aandacht is voor migratie-gerelateerde diversiteit. Diversiteit heeft een belangrijke impact op het onderwijssysteem, en onderwijs vervult zelf ook een kernrol in de omgang met diversiteit (en in wat klassiek 'integratie' werd genoemd); het is de sfeer waarin taal wordt geleerd, skills worden overgedragen en waar ontmoeting plaatsvindt. Mainstreaming van migratie-gerelateerde diversiteit in onderwijs heeft dan onder meer betrekking op de organisatie van zij-instroom, het bieden van taalonderwijs aan families die thuis een andere taal spreken (in Nederland bijvoorbeeld NT2 onderwijs), en het trainen van interculturele competenties bij docenten zowel als onder leerlingen en studenten (ongeacht of die nu een migratieachtergrond hebben of niet).

*"De mainstreaming van beleid ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit gaat veel verder dan een herijking van het 'integratiebeleid' per se"*

Ook ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit is bijna geen sector te verzinnen waarin geen noodzaak is tot meer reflectie over de betekenis van en voor diversiteit. Denk bijvoorbeeld aan het belang van huisvestingsbeleid en stedelijke planning voor segregatie of desegregatie, van arbeidsmarktbeleid voor het faciliteren of juist ontmoedigen van toetreding tot specifieke sectoren, gezondheidszorgbeleid waar het gaat om interculturele competenties in dienstverlening, economisch beleid waar het gaat om diversiteit als een bron van creativiteit dan wel van transactiekosten, en zelfs van buitenlands beleid waar het gaat om de rol die transnationale migrantengemeenschappen kunnen spelen in internationale handel en politiek.

Het mainstreamen van de benadering van migratie-gerelateerde diversiteit toont ook hoe beperkt de rol is die overheden zelf kunnen spelen in het borgen van deze mainstreaming. Zeker wanneer het gaat om het 'diversity proof' maken van de arbeidsmarkt is de overheid sterk aangewezen op private initiatieven. Nederland kent een aantal mooie voorbeelden van private initiatieven (zoals de Maatschappelijke Alliantie

en De Verre Bergen) waarin fondsen en bedrijven zich verenigd hebben om arbeidsmarkttoegang voor vluchtelingen te bevorderen. En wanneer het gaat om het organiseren van maatschappelijk contact is de overheid heel erg aangewezen op het maatschappelijk middenveld om diversiteit als prioriteit te omarmen. Dan kan het gaan om NGOs, maar ook om allerlei maatschappelijke organisaties zoals sportverenigingen, muziekverenigingen, etc. Of wanneer het gaat om beeldvorming is de overheid sterk aangewezen op de media, en bewustzijn in de media over wat migratie-gerelateerde diversiteit betekent, en omgekeerd wat hun berichtgeving kan betekenen voor de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit.

Nederland is een van de landen waar het idee van mainstreaming ook weldegelijk aandacht heeft gekregen in het kader van beleidsontwikkelingen, reeds een aantal jaren geleden. Dit heeft onder meer geleid tot een sterkere relatie tussen integratiebeleid en algemeen beleid op het terrein van onder meer onderwijs, huisvesting en sociale zaken. Ook heeft het de rol van de minister met integratie in de portefeuille veranderd; deze minister draagt zorg voor een algemene visie op 'integratie' maar heeft nauwelijks eigen budget en ontbeert veelal middelen om coördinatie met andere ministeries kracht bij te zetten. Ook op stedelijk niveau is eigenlijk steeds minder vaak sprake van een klassiek 'geïnstitutioniseerd' integratiebeleid. Echter, ons recente onderzoek UPSTREAM naar de praktijk van mainstreaming laat zien dat deze ontmanteling in Nederland niet vaak niet, of niet voldoende, gepaard ging met een herijking van algemeen beleid ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit (P. Scholten & Van Breugel, 2017). In de praktijk blijkt deze ontmanteling vaak neer te komen op een terugtrekkende overheid, en niet op een systematische en structurele mainstreaming van migratie-gerelateerde diversiteit. Met andere woorden, er is weinig in de plaats gekomen voor het klassieke integratiebeleid. Hierdoor moet ik in dit betoog stellen, op basis van het eerdere onderzoek en op basis van de invulling die ik geef aan het begrip 'mainstreaming', dat in de praktijk in de Nederlandse casus eigenlijk nog maar in beperkte mate sprake is van echt mainstreaming.

Net als op het terrein van gender mainstreaming, betekent mainstreaming van migratie-gerelateerde diversiteit niet een terugtrekkende overheid, maar juist een actieve benadering om voortdurend beleid te kunnen herijken in het kader van ontwikkelingen in migratie-gerelateerde diversiteit. Een cross-sectorale benadering in een poly-centrisch beleidsnetwerk met de gehele samenleving als 'target' en dat bovendien een proces vormt zonder eindpunt, vergt een actieve benadering en enige vorm van coördinatie. Een algemene herijking kan alleen werken

als vanuit diverse sectoren met een gelijksoortige visie wordt gewerkt. Dit om institutionele vervreemding te voorkomen wanneer beleid in verschillende sectoren elkaar ondermijnt; denk bijvoorbeeld aan de veelvuldige onenigheid tussen de ministeries van onderwijs en van 'communities en local government' waar het gaat om afstemming van beleid ten aanzien van migratie-gerelateerde diversiteit (Spencer, 2011).

Mainstreaming betekent, net als bij migratie, niet dat er geen afzonderlijk beleid meer kan zijn voor de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit. Bijvoorbeeld in de vorm van inburgeringsbeleid is een belangrijke functie van het klassieke 'integratiebeleid' overeind gebleven op een manier die geldt voor alle nieuwkomers (en niet slechts voor specifieke doelgroepen). Echter, het zou een kenmerk van vervreemding zijn om aan te nemen dat de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit vorm zou kunnen krijgen in alleen een afzonderlijk diversiteitsbeleid. Dit zou geen recht doen aan de complexiteit van migratie-gerelateerde diversiteit. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat diversiteit zich ontwikkelt als een 'beleidskokers' los van andere beleidsdomeinen.

### **Naar een reflexieve dialoog tussen onderzoek en beleid**

Welke rol kan wetenschappelijk onderzoek spelen in het bevorderen van mainstreaming en voorkomen van vervreemding in migratie- en diversiteitsbeleid? Ook hier weer stel ik het begrip reflexiviteit centraal. Wetenschap kan een bijdrage leveren aan beleidsprocessen door de reflexiviteit te bevorderen die, zoals boven beargumenteerd, nodig is voor mainstreaming. Hiertoe is een aantal factoren relevant.

#### **Onderzoek, beleid en reflexiviteit**

Allereerst stelt reflexiviteit voorwaarden aan de wijze waarop de relatie tussen onderzoek en beleid wordt vormgegeven. Er is een uitgebreide wetenschappelijke literatuur over diversiteit aan manieren waarop vormgegeven kan worden aan de relatie onderzoek-beleid (Hoppe, 2005; Nowotny, Scott, & Gibbons, 2001; Wagner, Weiss, Wittrock, & Wollman, 1991). Onder verschillende omstandigheden zijn vaak heel verschillende vormen van dialoog mogelijk of wenselijk. Zo past een model van 'mandated science' (politiek vraagt, wetenschap draait) veelal het beste in situaties waarin een beleidskader relatief helder uitgetekend en onomstreden is (Salter, 1988), terwijl een model van 'verlichting' vaak het meest passend is in situaties waar een onderwerp niet of nauwelijks nog aandacht krijgt (Weiss, 1977). Dus, als overheden bijvoorbeeld cijfers nodig hebben te onderbouwen van beleid kunnen ze daarvoor terecht

bij data-leveranciers zoals het Centraal Bureau voor Statistiek die opereren volgens het model van mandated science; als overheden op zoek zijn naar vernieuwende ideeën moeten ze daarvoor op zoek naar wetenschappers die vaak wat meer op afstand staan van beleid en politiek.

Complexe problemen vragen om complexe benaderingen die vragen om reflexiviteit. Dergelijke reflexiviteit kan bevorderd worden door onderzoek-beleidsrelaties vorm te geven als een *reflexieve dialoog*. Een dergelijke dialoog veronderstelt contact en interactie; geen wetenschap die zich terugtrekt in de ivoren toren, en ook geen beleid dat zich terugtrekt in 'fact-free politics.' Zoals wetenschapssociologen veronderstellen is juist wanneer men te maken heeft met complexe problemen die gekenmerkt zijn door onzekerheid en een mate van omstredeheid, het van belang dat onderzoek en beleid elkaar opzoeken; onderzoekers spreken in dit kader van de productie van 'sociaal robuuste kennis' (Nowotny et al., 2001) of van coproductie van kennis (Sheila Jasanoff, 2013). Ook Beck (1992) veronderstelt dat juist in situaties van onzekerheid er vaak sprake is van een 'verwetenschappelijking van politiek', maar ook een 'politisering van wetenschap.' Juist op deze manier kan de dialoog tussen wetenschap en beleid helpen om institutionele vervreemding te voorkomen.

Wetenschapssociologie laat echter ook zien dat reflexiviteit niet zozeer harde maar wel heldere 'grenzen' vergt tussen onderzoek en beleid, of tussen wetenschap en politiek (Gieryn, 1999; Jasanoff, 1994; Shapin & Shaffer, 1985). Een dialoog vindt, in tegenstelling tot een monoloog, plaats tussen twee partijen in andere posities. Het veronderstelt dus heldere grenzen in de vorm van een heldere afbakening van en onderscheid in taken en verantwoordelijkheden van onderzoekers enerzijds en beleidsmakers anderzijds. Dergelijke grenzen borgen dat wetenschappers vanuit een onafhankelijke positie kunnen spreken, met een kritische positie jegens beleid en gevestigde belangen, en dat onderzoekers in hun analyses dus ook met innovatieve ideeën kunnen komen die nodig zijn voor het adresseren van complexe beleidsproblemen.

*"Een reflexieve dialoog tussen onderzoek en beleid vonderstelt interactie; geen wetenschap dat zich terugtrekt in de ivoren toren, en ook geen beleid dat zich terugtrekt in 'fact-free politics'"*



Eerder onderzoek heeft laten zien dat dergelijke 'grenzen' een zekere distantie en flexibiliteit vereisen. In de ontwikkeling van migratieonderzoek is in Nederland, maar ook in veel andere landen, herhaaldelijk sprake geweest van het institutionaliseren van relaties tussen specifieke onderzoekers en specifieke beleidsmakers. Een dergelijke institutionalisering blijkt vaak te leiden tot wederzijdse afhankelijkheden die het moeilijker maken om het soort innovatieve 'out of the box' dialoog te krijgen die juist nodig is bij complexe beleidsproblemen (P. Scholten, Entzinger, Penninx, & Verbeek, 2015). Ook leidt institutionalisering vaak tot 'paradigmatic closure', oftewel het vestigen en bestendigen van een specifiek discours ten aanzien van migratie en diversiteit. Dit brengt me bij een volgende factor die relevant is waar het gaat om de rol die wetenschap kan spelen bij mainstreaming.

### **Reflexieve kennisproductie en -accumulatie**

Het voornaamste doel van onderzoek en wetenschap is uiteraard kennisproductie zelf. Op het terrein van migratieonderzoek is zeker sprake van een enorme toename in de kwantiteit van onderzoek. Analyses die we momenteel uitvoeren in het kader van het H2020 project CrossMigration laten zien dat de toename in publicaties over migratie en diversiteit sinds de jaren '70 van de vorige eeuw exponentieel te noemen is. Bovendien is migratie onderzoek een steeds meer interdisciplinair onderzoeksveld geworden, waarin naast sociologie en antropologie, onder meer de politieke wetenschappen, bestuurskunde, rechten, geschiedenis, geografie, demografie, en gezondheidswetenschappen een steeds aanzienlijker aandeel hebben gekregen.

Echter, naast voldoende onderzoek (kwantiteit), is bij complexe problemen als migratie en diversiteit van belang dat er voldoende reflexiviteit is ten aanzien van kennisproductie (kwaliteit). Dit betekent dat migratieonderzoekers zich voortdurend bewust dienen te zijn van de oorsprong van en de mogelijke beperkingen van de concepten, methoden en theorieën die gebruikt worden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om begrippen die specifieke groepen aanduiden (zoals de Nederlandse term 'allochtoon'), of theorieën die migratie modelleren aan de hand van push- en -pull factoren zonder veel aandacht voor de beleving door migranten zelf. Juist door reflexief te zijn op dit niveau van kennisproductie kan onderzoek al een belangrijke bijdrage leveren aan reflexieve dialogen; bijvoorbeeld door actoren uit de beleidspraktijk bewust te maken dat sommige begrippen geen recht (meer) doen aan de complexificatie van migratie en diversiteit.

Probleemvervreemding kan juist ontstaan doordat kennisproductie specifieke discourses reproduceert die niet of niet langer helpen om complexe ontwikkelingen te duiden. Een eerdergenoemd voorbeeld betreft de reproductie van specifieke nationale modellen van integratie, die vaak konden leunen op 'discourse coalities' van zowel onderzoekers als beleidsmakers. Deze vormden zich bijvoorbeeld in Nederland rond het etnische minderheden-model in de jaren '80 van de vorige eeuw, in Engeland rond het 'rassen-relaties' model en in Frankrijk rond het kleurenblinde Republikeinse model (Bertossi, 2011; Bertossi & Duyvendak, 2012). Een ander voorbeeld betreft de reproductie van het zogenaamde 'integratieparadigma' rond een conceptualisering en theoretisering van 'integratie' die sterk leunde op een staat-centrische visie op integratie-problemen en -beleid (Favell, 2003; Schinkel, 2017, 2018).

Reflexiviteit doet een beroep op onderzoekers om bewust te zijn wat men wel en wat men (nog) niet weet. De enorme toename in kwantiteit in onderzoek gaat echter ook gepaard met fragmentatie van onderzoek en kennis. Diverse onderzoekers wijzen erop dat de groei van migratieonderzoek nog onvoldoende heeft geleid tot systematische kennis accumulatie en theorieontwikkeling (Bommes & Morawska, 2005). Dit gebrek aan kennisopbouw maakt migratie onderzoek kwetsbaar, en kan bijdragen aan vervreemding in beleid en in het maatschappelijke debat. Zeker in deze tijd kan het onbedoeld bijdragen aan relativisering van kennis en van 'alternatieve feiten.' Reflexieve kennisproductie moet derhalve ook gericht zijn op kennisaccumulatie en theorieontwikkeling. De opkomst van academische tijdschriften en netwerken gespecialiseerd in migratie en diversiteit (zoals IMISCOE) vormt hiertoe een belangrijke aanzet.

*"Voor een reflexieve dialoog is het van belang dat migratie en diversiteit niet te veel los worden gezien van de dialoog over bredere maatschappelijke ontwikkelingen (zoals b.v. globalisering, klimaatverandering, gender, sociale stratificatie, legitimiteit van bestuur, etc.)"*

### **'Academische mainstreaming' van migratie en diversiteit**

Complexiteit betekent, zoals hierboven opgemerkt, dat maatschappelijke thema's of 'problemen' vaak niet los van elkaar gezien kunnen worden. Voor een reflexieve dialoog tussen beleid en onderzoek is het dan ook van belang dat migratie en diversiteit niet te veel los worden gezien van

de dialoog over bredere maatschappelijke ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld globalisering, klimaatverandering, gender, sociale stratificatie, legitimiteit van bestuur, etc.). Een verenging van onderzoek-beleidsdialogen tot een selecte groep actoren (onderzoekers en beleidsmakers) die een specifieke focus op migranten en migratie gemeen hebben, kan onbedoeld bijdragen tot vervreemding.

Migratieonderzoek als beleidsveld mag dan ook niet teveel los komen te staan van bredere disciplinaire ontwikkelingen in onder meer de politologie, sociologie, economie, rechten en gezondheidswetenschappen. 'Academische mainstreaming' kan gezien worden als het 'mainstreamen' van aandacht voor migratie in verscheidene disciplines. Bijvoorbeeld, theoretische ontwikkelingen in de politicologie over burgerschap kunnen bijna niet meer los gezien worden van onderwerpen migratie en diversiteit. Hetzelfde geldt voor denken over het denken over sociale stratificatie en sociale cohesie in de sociologie, of over internationalisering binnen het recht. Op deze manier kan migratieonderzoek bijdragen aan bredere theoretische ontwikkelingen, maar vice versa kunnen deze theoretische ontwikkelingen ook bijdragen aan een beter begrip van de complexificatie van migratie en diversiteit.

Het academisch mainstreamen van migratieonderzoek biedt bovendien een tegenkracht tegen sociale vervreemding. Het focussen op wat specifiek is voor migratie en voor migranten kan, vaak onbedoeld, tot sociale vervreemding leiden. Zoals we hebben gezien heeft de complexificatie van migratie en diversiteit juist te maken met de intrinsieke verbondenheid met bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Dahinden roept in dit kader dan ook op tot een 'ont-migrantisering' van migratieonderzoek (2016); niet langer moet alleen de migrant zelf geproblematiseerd worden, maar juist de bredere maatschappelijke processen achter migratie en diversiteit.

### **Conclusies; een onderzoeksagenda naar de dubbele werkelijkheid van migratie en diversiteitsbeleid**

Ik begon dit betoog met een verwijzing naar een Nederlandse minister die onlangs uitspraken deed over hoe om te gaan met migratie-gerelateerde diversiteit. Ik vroeg me toen af wat een respectabel minister eigenlijk drijft tot dergelijke uitspraken. Mijn betoog heeft een wat milder beeld geschept van deze minister. Eigenlijk kan de minister het niet helpen om dergelijke uitspraken te doen. Hij is, net als velen betrokken bij het beleid en het maatschappelijke debat over migratie en diversiteit,

gevangen in een logica van vervreemding. Hij is gevangen in een logica waarin onvoldoende ruimte is voor reflexiviteit; of, om het maar wat platter te zetten, in een beleidslogica die gekenmerkt wordt door lage kwaliteit. In mijn betoog heb ik een beeld geschetst van niet alleen waarom men vaak gevangen is in een logica van 'vervreemding', maar ook hoe we men daarvan zouden kunnen verlossen, en hoe we het ontsporen van beleid ten aanzien van, als ook het debat over migratie- en migratie-gerelateerde diversiteit, een halt toe zouden kunnen roepen.

Ik heb betoogd dat de complexificatie van migratie en (migratie-gerelateerde) diversiteit vraagt om een andere manier van denken over beleid op deze terreinen. Deze complexificatie behelst een ontwikkeling in de aard van migratie en diversiteit, en niet zozeer in de omvang ervan. Het betreft een verbreding (migratie en diversiteit als relevante thema's niet alleen in grote steden en klassieke immigratielanden, maar vrijwel overal) en verdieping van migratie en diversiteit (variëteit in migratiepatronen en 'diversificatie' van diversiteit zelf, ook wel 'superdiversiteit' genoemd), en een toegenomen variëteit in de wijze waarop migratie en diversiteit zich op diverse plaatsen manifesteert. Er is geen 'one size fits all', migratie en diversiteit kan heel verschillende dingen betekenen op verschillende plaatsen en in verschillende tijdsperiodes, en het is dan ook onmogelijk om een 'supermodel' te ontwikkelen voor de omgang met migratie en diversiteit. Dit maakt migratie en diversiteit tot voorbeelden bij uitstek van weerbarstige of 'wicked' beleidsonderwerpen.

Beleidsprocessen zijn vaak nog niet in staat om deze complexiteit te 'grijpen'. In plaats van bewustwording en erkenning van complexiteit, en het pogen zo adequaat mogelijk te reageren op complexiteit, wordt beleid vaak gedreven door reducties of simplificaties van complexiteit. In deze analyse wordt dit beschreven als 'vervreemding', waarbij diverse vormen worden onderscheiden. Probleemvervreemding behelst een onvermogen (of onwil) om de complexiteit van maatschappelijke ontwikkelingen te grijpen, en overspannen verwachtingen ten aanzien van de voorspelbaarheid en beheersbaarheid van deze maatschappelijke ontwikkelingen. Institutionele vervreemding betekent een onvermogen van institutionele processen om zich aan te passen en te reageren op complexe probleemontwikkelingen, en om waar nodig koppelingen te maken tussen verschillende instituties. Politieke vervreemding behelst een discrepantie tussen complexificatie enerzijds en het in standhouden van bredere maatschappelijke machtsstructuren anderzijds (bijvoorbeeld economische en politieke machtsverhoudingen). Tenslotte, sociale vervreemding behelst een vervreemding van complexiteit doordat

maatschappelijke discourses bepaalde simplificaties in stand houden, die actoren onvoldoende grip bieden op complexiteit en die betrokken sociale groepen selectief in- of uitsluiten.

Mainstreaming biedt een complexe benadering van complexe onderwerpen zoals migratie en diversiteit, naar voorbeeld van onder meer gender mainstreaming of milieu mainstreaming. Echter, het mainstreamen van beleid vergt een fundamentele omslag in denken over beleid ten aanzien van migratie en diversiteit. Het vraagt een benadering die generiek is (dwars door sectoren heen), die zich richt op de hele bevolking (migratie-achtergrond of niet), een vaak breed en complex netwerk aan actoren mobiliseert (niet alleen overheden), en die geen eindpunt kent in termen van een model dat overal en altijd geldig zou zijn maar juist een proces dat vraagt om voortdurende aanpassingen en flexibiliteit.

Een herijking van beleid ten aanzien van diversiteit beperkt zich niet tot het klassieke 'integratiebeleid.' Een mainstream benadering van migratie-gerelateerde diversiteit snijdt dwars door meerdere beleidsterreinen (zoals onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg en sociale zaken), beleidsniveaus (internationaal, regionaal, nationaal, lokaal) en met betrokkenheid van diverse actoren. Een herijking van beleid ten aanzien van migratie beperkt zich evenmin tot alleen het klassieke 'migratiebeleid.' Het idee dat beleid dient te reageren op, en eventueel invloed zou kunnen hebben op migratie, dient onderdeel te worden van de 'mainstream'. Dit vergt een herijking van algemeen beleid, algemene instituties en algemene structuren, zoals de verzorgingsstaat, zoals diverse beleidssectoren zoals internationale politiek, economisch beleid en onderwijsbeleid.

Onderzoek kan bijdragen aan mainstreaming, en aan het voorkómen van vervreemding, door reflexiviteit te bevorderen. Een reflexieve relatie tussen onderzoek en beleid betekent dat beide in voortdurende dialoog zijn, maar op basis van een helder onderscheid in rollen, oftewel heldere 'grenzen' tussen onderzoek en beleid, of tussen wetenschap en politiek. Reflexiviteit betekent bewustwording van complexiteit en de capaciteit om zo goed mogelijk te reageren ('reflex') op nieuwe ontwikkelingen; met andere woorden, zo goed mogelijk 'achter de feiten aan lopen.' Het betekent ook dat van migratieonderzoekers reflexiviteit wordt verwacht in kennisproductie, bijvoorbeeld waar het gaat om de concepten die gebruikt worden, de mate waarin kennis wordt geaccumuleerd en de mate van theorie-ontwikkeling. Tenslotte betekenen reflexieve dialogen ook dat het vraagstuk van migratie in een perspectief van bredere maatschap-

pelijke ontwikkelingen wordt geplaatst; 'academische mainstreaming' van migratieonderzoek binnen algemene disciplines (zoals politicologie, sociologie, economie, rechten, geschiedenis) kan niet alleen bijdragen aan theorie-ontwikkeling binnen deze disciplines, maar ook een beter begrip van de vaak generieke aard van onderwerpen die met migratie en diversiteit te maken hebben.

### **Complexiteit, mainstreaming en vervreemding in beleid**

Deze analyse van complexiteit, mainstreaming en vervreemding zegt niet primair iets over migratieprocessen of over migratie-gerelateerde diversiteit zelf. De analysis heeft met name betrekking op beleidsprocessen, oftewel de omgang met migratie en diversiteit. Het betreft niet een sociologische of economische analysis van migratie en diversiteit, maar een bestuurskundige analyse van de wijze waarop diverse actoren omgaan met migratie en diversiteit.

Dat wil niet zeggen dat mainstreaming en vervreemding zelf geen consequenties kunnen hebben voor migratie en diversiteit zelf. Echter, noch mainstreaming noch vervreemding zijn specifieke 'beleidsmodellen' die specifieke uitkomsten voorspellen. Zoals betoogd, is mainstreaming altijd een contingent proces, dat diverse uitkomsten kan kennen in verschillende periodes en verschillende contexten. Bijvoorbeeld, mainstreaming kan in sommige gevallen betekenen dat migratiestromen zich meer gaan vormen naar de economische belangen van een bepaalde stad of land. Of het kan ertoe bijdragen dat migratie-gerelateerde diversiteit zich minder vormt langs etnische lijnen, bijvoorbeeld minder door middel van specifieke organisaties per migrantengroep en meer langs gedeelde algemene lijnen zoals participatie of contact. Bij mainstreaming gaat het er niet zozeer om wat voor inhoudelijke beleidskeuzes gemaakt worden, maar vooral dat deze keuze gemaakt worden middels een benadering die recht doet aan de complexificatie van migratie en diversiteit.

Bovendien draagt deze analyse bij aan een beter bestuurskundig begrip van beleidsdynamiek ten aanzien van complexe of 'wicked' beleidsproblemen (Hisschemöller & Hoppe, 1995; Ney & Verweij, 2015; Peters, 2017). Net als dit onderzoek leunt op onderzoek naar mainstreaming ten aanzien van gender en klimaat, valt te verwachten dat de factoren in beleidsdynamiek die bijdragen aan mainstreaming dan wel vervreemding, ook op andere (complexe) beleidsterreinen betrekking kunnen hebben. Zeker gezien de bredere toename van complexiteit van laat-moderne samenlevingen, valt te verwachten dat complexiteit van beleidsprocessen

eveneens toeneemt, en daarmee ook de verlokkingen van vervreemding en de uitdaging om tot mainstreaming te komen. Migratie en diversiteit vormen in dit kader 'revelatory cases' voor wat complexificatie kan betekenen voor beleidsdynamiek.

Het betoog spreekt daarbij direct tot een bredere bestuurskundige (en beleidswetenschappelijke) literatuur over degeneratieve beleidsontwerpen (Ingram et al., 2007), beleids pathologieën (Dunlop, 2017), fatale remedies (Engbersen, 2009) en beleidsfiasco's (Hart, 2017). Het draagt bij aan een post-positivistisch begrip van niet alleen het feit dat beleidsprocessen niet altijd rationeel verlopen, maar ook waarom dat zo is. De analyse biedt een kritisch perspectief op hoe en waarom complexiteit een neiging tot vervreemding kan bevorderen in beleidsdynamiek. Daarmee biedt het een alternatieve benadering van beleidsdynamiek ten opzichte van gevestigde benaderingen die bijvoorbeeld de rol van kennis (Wildavsky, 1979), macht (Sabatier, 1993), instituties (Pierson, 2000) of discoursen benadrukken (Hajer, 1995). Bovendien bouwt het daarbij een brug tussen de klassieke beleidswetenschappen en de meer recent opgekomen literatuur over complexity governance (Chandler, 2014; Klijn & Koppenjan, 2014; Schneider, 2012).

Bovendien positioneert dit betoog daarbij mainstreaming als een benadering die op een meer responsieve en flexibele manier vormgeeft aan complexiteit in beleid. De omgang met complexiteit zal niet meer op een dermate gestructureerde wijze plaats vinden als gesuggereerd in de rationele beleidsliteratuur of in de literatuur over helder

*"Reflexiviteit kan gezien worden als een aspect van kwaliteit van het beleidsproces. Het biedt een mogelijkheid om een betere omgang met complexiteit te vinden; zonder een vlucht terug in een ouderwets geloof in centrale en rationele sturing, maar ook zonder een defaitistisch relativisme"*

afgebakende beleidssubsystemen (Baumgartner & Jones, 1991; Sabatier, 1988). Daarbij zet het betoog vol in op het begrip reflexiviteit dat gezien kan worden als een aspect van kwaliteit van het beleidsproces en als voorwaarde om tot mainstreaming te komen. Het biedt een mogelijkheid om een betere omgang met complexiteit te vinden; zonder een vlucht terug in een ouderwets geloof in centrale en rationele sturing, maar ook zonder zich neer te leggen bij een relativistische veronderstelling dat complexiteit betekent dat 'anything

goes.’ Zeker ten tijde van ‘alternatieve feiten’, ligt het gevaar van een dergelijk relativisme en defaitisme op de loer. Dit betoog roept op tot een bewustwording van complexiteit en een investering van betrokken actoren in de ‘kwaliteit’ van het omgaan met deze complexiteit in beleidsprocessen.

Tenslotte stelt dit betoog de waarde op de voorgrond van het samenbrengen van bestuurskundig onderzoek en migratieonderzoek; voor beide onderzoeksvelden. Migratieonderzoek heeft een enorme bijdrage geleverd aan het beter begrijpen van bijvoorbeeld de sociologische, economische en juridische aspecten van migratie en diversiteit. Echter, het is vaak in gebreke gebleven bij het begrijpen van de relatie tussen ontwikkelingen in de feitelijke problematiek en beleidsdynamiek. Met behulp van bestuurskundige inzichten kunnen migratieonderzoekers niet alleen beter begrijpen dat objectieve ontwikkelingen lang niet altijd sturend zijn voor beleid, maar ook waarom dit zo is. Andersom, biedt migratieonderzoek voor bestuurskundigen inzicht in beleidsdynamiek op een van de meest complexe en omstreden beleidsdomeinen van deze tijd. Het mainstreamen van migratieonderzoek in de bestuurskunde staat nog in de kinderschoenen, maar biedt grote mogelijkheden waar het gaat om theorieontwikkeling ten aanzien van complexiteit en beleidsdynamiek.

### **Naar een bredere onderzoeksagenda ‘Dynamiek van Migratie- en Diversiteitsbeleid’**

In kader van de bijzondere leerstoel ‘Dynamiek van Migratie en Diversiteitsbeleid’ zal ik een bredere onderzoeksagenda uitwerken ten aanzien van complexiteit en migratie- en diversiteitsbeleid. Hierin staat het ‘mainstreamen’ van onderzoek naar migratie en diversiteit binnen de bestuurskunde centraal, net als het ontwikkelen van een beter begrip van mainstreaming en vervreemding in beleidsdynamiek.

Deze onderzoeksagenda bouwt voort op een aantal recente onderzoeksprojecten. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om project UPSTREAM naar mainstreaming van integratiebeleid, DIAMINT naar onderzoek-beleidsrelaties ten aanzien van integratie en IMAGINATION naar de governance van mobiliteit binnen de Europese Unie. Deze projecten hebben de conceptuele basis geleverd voor dit betoog, met name waar het gaat over in hoeverre mainstreaming toegepast kan worden in het veld van migratie en diversiteit, hoe reflexiviteit georganiseerd kan worden in onderzoek-beleidsrelaties en hoe complexiteit kan leiden tot beleidspathologieën (inzake intra-EU mobiliteit).

In een aantal huidige projecten zal ik deze agenda verder uitwerken.



Daarbij gaat het onder meer over de volgende projecten en activiteiten:

- *Cities of Migration*; in dit project analyseer ik met mijn onderzoeksteam de complexiteit van beleidsbenaderingen in verschillende typen steden in Europa. Waar ik in dit betoog stel dat er geen 'one-size-fits-all' is voor de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit, analyseren we in dit project hoe diversiteit varieert tussen verschillen de steden en welke beleidsbenaderingen passend zijn in verschillen de situaties. Het project wordt gefinancierd vanuit het Erasmus Initiative Vital Cities and Citizens, en wordt uitgevoerd samen met Zeynep Kasli en Asya Pisarevskaya. Daarbij wordt intensief samengewerkt met onder meer het Max Planck Instituut in Goetingen, in het bijzonder met Steven Vertovec.
- *CrossMigration*; ik dit project richt ik me met een breed Europees consortium, met name vanuit het IMISCOE onderzoeksnetwerk, op het bevorderen van systematische kennisaccumulatie in migratie onderzoek. Door het in kaart brengen en synthetiseren van kennis over migratie, proberen we in dit project kennis toegankelijker te maken (voor onderzoekers maar ook bijvoorbeeld beleidsmakers en journalisten) maar ook bij te dragen aan reflexieve kennisproductie. In termen van dit betoog biedt kennis accumulatie en reflexieve kennis productie een tegenwicht tegen probleemvervreemding; het laat zien wat we wel weten en wat we nog niet weten, en bevordert op deze manier de omgang met complexiteit. Dit project is gefinancierd vanuit het EU H2020 programma, en voer ik momenteel uit samen met Nathan Levy en Asya Pisareveskaya.
- *ReSOMA*, oftewel het Research-Social Platform on Migration and Asylum; in dit project richten we ons meer specifiek op kennis-accumulatie en -disseminatie ten aanzien van migratie en asiel. In termen van dit betoog faciliteert het de omgang met complexiteit door reflexiviteit bij beleidsmakers te bevorderen. Dit project is gefinancierd vanuit het EU H2020 programma, en voer ik momenteel uit (aan EUR) samen met Zeynep Kasli.
- *IMISCOE*; in het kader van het onderzoeksnetwerk IMISCOE wil ik, samen met onderzoekers uit heel Europa, verder nadenken over de rol die migratieonderzoek kan spelen in de omgang met complexiteit. Juist vanwege haar academische karakter is IMISCOE de ideale plaats om verder na te denken over het belang van reflexieve kennis productie in migratie onderzoek. Ook zal ik in IMISCOE verder werken aan het belang van niet alleen kennis voor beleid, maar ook kennis van de dynamiek van migratie- en diversiteitsbeleid.

- *VOLPOWER*; dit project richt zich op de rol die vrijwilligers spelen bij de omgang met migratie-gerelateerde diversiteit. In het kader van het bredere betoog over mainstreaming, analyseert dit project op welke manier niet-gouvernementele actoren bijdragen aan de omgang met diversiteit. Dit project is gefinancierd vanuit het EU AMIF programma, en zal vanuit de EUR aangestuurd worden door Ilona van Breugel.
- *Onafhankelijke Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht*; deze commissie analyseert, op basis van onder meer de recente Lilly & Howick casus, hoe complexe beleidssystemen soms onvoorspelbare en onbeheersbare uitkomsten genereren. In deze commissie zal ik samenwerking met Egbert Myjer en Richard van Zwol.
- *Verbreding*. Tenslotte ga ik proberen mijn analyse van mainstreaming versus vervreemding verder te verbreden. Dit betreft vergelijkingen met andere thema's, zoals bijvoorbeeld met Aziza Mayar op het terrein van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het betreft ook een verbreding van het onderzoek tot buiten de EU. Samen met Mukta Naik zal ik onder meer het onderzoek verbreden naar middelgrote steden in India.

## Slotwoord

Mijnheer de Rector, Dames en Heren,

Zoals te doen gebruikelijk, rond ik dit betoog af met een welgemeend woord van dank aan een aantal personen die van bijzonder belang zijn geweest bij het mogelijk maken van deze oratie, in de breedste zin van het woord.

Geachte Rector Magnificus, dank voor het in mij gestelde vertrouwen om deze leerstoel te mogen bekleden. Deze universiteit heeft inmiddels een traditie ontwikkeld op het terrein van onderzoek naar migratie en migratie-gerelateerde diversiteit, en ik hoop het door u in mij gestelde vertrouwen niet te beschamen, en ook mijn bescheiden steentje bij te dragen aan deze rijke traditie aan deze universiteit en in deze zo door migratie gevormde stad.

Hooggeleerde Bekkers, beste Victor, geachte decaan. Dank voor de onaflatende steun op de lange weg die me de afgelopen 10 jaar in Rotterdam onder jouw hoede tot deze positie heeft gebracht. We vinden elkaar heel erg in de voorliefde voor de klassieke beleidswetenschappen. Ik hoop dat deze oratie een verdere aanleiding vormt om deze gedeelde voorliefde verder vorm te geven.

Dank ook aan het Trustfonds voor het mogelijk maken van deze bijzondere leerstoel. Bovendien hoop ik ook inhoudelijk verder samen te kunnen optrekken met het Trustfonds bij een aantal projecten die relevant zijn voor deze leerstoel.

Hooggeleerde Van der Veen, beste Romke; en zeergeleerde De Vroom, beste Bert; Romke was als begeleider van mijn promotietraject al vroeg medeschuldig aan het traject dat ik sindsdien heb doorlopen, samen met mijn copromotor Bert die er wegens gezondheidsredenen vandaag niet bij kan zijn. Romke, het doet me deugd om nu opnieuw onder jouw leiding, dit keer als vakgroepsvoorzitter, weer een volgende stap te zetten in mijn loopbaan.

Hooggeleerde Entzinger, beste Han; het klassieke leermeester-leerling model lijkt me een goede typering voor de innige wijze waarop wij nu al meer dan 15 jaar samenwerken. Onze samenwerking kreeg al in 2003 vorm ten tijde van mijn afstuderen in de bestuurskunde, waar jij me hielp de eerste verbanden te leggen tussen bestuurskunde en migratieonder-

zoek. Daarna ben je een aantal jaar lang gewillig onderzoeksobject van me geweest toen ik onderzoek deed naar onderzoek-beleidsrelaties. En sindsdien hebben we samen gebouwd aan diverse onderzoeksprojecten. Een leerling moet ooit volwassen worden, maar ik hoop dat we onze leermeester-leerling relatie toch gewoon kunnen voortzetten, al is het maar voor de gezelligheid.

Hooggeleerde Engbersen, beste Godfried; ook wij hebben inmiddels veel projecten samen gedaan, en ik heb bijzonder veel geleerd van onze samenwerking; zowel op inhoudelijk vlak als op het niveau van hoe wetenschappers op een inspirerende manier met elkaar om kunnen gaan. Dank ook voor de fijne tijd die ik onlangs heb mogen doorbrengen bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Hooggeleerde Penninx, beste Rinus; ook jij was enige tijd een gewillig onderzoeksobject van mij. Maar later is onze samenwerking op diverse terreinen verder doorgegroeid; niet alleen in een aantal publicaties en projecten zoals DIAMINT, maar het is me ook een eer om jouw opvolger te mogen zijn als coördinator van het internationale IMISCOE Research Network. Het netwerk is een beetje jouw kindje, en het is een eer om het kind nu verder te mogen opvoeden, ik hoop dat ik als stiefvader er niet teveel een potje van maak.

Waarde 'Primateen'; en dan bedoel ik alle leden van PRIMUS, Rianne Dekker, Mark van Ostaijen, Zeynep Kasli, Asya Pisarevskaya, Nathan Levy, Ilona van Breugel, Warda Belabas, Ronald Derks, Sevgi Yilmaz en natuurlijk ook een beetje Karin Milovanovic. Switching to English for a moment. Many thanks for all your support and patience in the period that I was writing the book on which this inaugural is based, and more in general for the very inspiring work environment that you have provided. You make it worth coming to the office every day, and I believe that the existence of this group already makes one of the statements from this address outdated, which is that connections between public administration and migration are yet only in its infancy; I think we are at least in our adolescence now. And I am especially proud of the constructive attitude that we have generated; it is not hard to be critical, but it is very hard and challenging to be constructive, and I think that is what we have achieved in PRIMUS.

Thanks also to IMISCOE and all my IMISCOE friends present here today. It is to this network that I owe much of the early development of my career. I'm very proud to now have been given the honour to lead this

network, without repeating in English how I framed my relation to Rinus in this regard. And I am very proud of how the IMISCOE community, as I would like to describe it, has developed into a true place of academic reflexivity and a place where scholars from all career stages and background can come together to make each other better in a context of high-quality research and clear relations of trust.

Students from the Master Governance of Migration and Diversity; where are you? I say this only once; I have perhaps learned (almost) just as much from you, as hopefully you from me. And I hope that you will become the future generation that will finally be able to master the complexity of migration and diversity governance and help prevent alienation. Thanks also to the all the co-coordinators of this master program: Marlou Schrover, Des Gasper, Kasya Grabska, Reinout Kleinhans, Erik Snel, Arjen Leerkes and Ilona van Breugel.

Dank hier aan de EUR ook aan het Erasmus Migratie en Diversiteit Instituut, en in het bijzonder de co-coördinatoren Kristin Henrard, Susanne Janssen, Cathy Wilcock en Des Gasper. Ik hoop samen met jullie het onderzoek naar migratie en diversiteit nog verder te kunnen institutionaliseren aan deze superdiverse universiteit in deze zeer superdiverse stad. En dank aan het programma Vital Cities and Citizens voor de ondersteuning van onder meer het onderzoek naar Cities of Migration, dat een belangrijke inspiratiebron is voor deze oratie.

Thanks also to the Migration Policy Center in Florence for hosting me during several writing retreats.

En dank voor al diegenen die kritisch mee hebben gelezen met deze oratie, en met name met het boek waarop deze oratietekst is gebaseerd: Han Entzinger, Godfried Engbersen, Victor Bekkers, Geert Teisman, Maria Schiller, Lars Tummers, Bram Steijn, Steven Vertovec, Andrew Geddes en natuurlijk al de PRIMATEN (jullie weten ondertussen wie dat zijn).

Dan al de personen die, met alle respect voor eerdergenoemden, er past echt toe doen. Natuurlijk mijn vrouw Amal, die niet alleen direct de consequenties heeft moeten voelen als ik weer eens aan deze oratie of het boek waarop deze oratie is gebaseerd moest werken; maar die ook op intellectueel niveau altijd een belangrijke sparring partner is. En natuurlijk Safae en Ilyas, kijk papa hier eens staan in deze Djellaba. Deze oratie en dit boek waar de oratie op is gebaseerd, draag ik aan jullie op; en ik doe

de belofte op te houden met participerende observatie thuis en in mijn schoonfamilie als ik weer eens een nieuw migratie of diversiteitsconcept wil toetsen.

En dan natuurlijk mijn ouders, niet te vergeten; dank voor de steun en natuurlijk de investeringen die jullie over al die jaren in mij hebben gedaan. Ik sta hier natuurlijk niet voor mijn lol maar om al die investeringen terug te verdienen. Maar alle gekheid op een stokje, laten we eerlijk zijn, ik denk dat niemand, ook ik niet maar ik denk ook zeker jullie niet, dachten dat ik ooit zou staan waar ik nu sta. En dat is zeker ook jullie verdienste.

Ik heb gezegd.

# Referenties

1. Bauböck, R. (2003). Reinventing urban citizenship. *Citizenship studies*, 7(2), 139-160
2. Bauböck, R. (1994). *Transnational citizenship: membership and rights in international migration*. Edward Elgar Publishing
3. Baumgartner, F.R., & Jones, B.D. (1991). Agenda dynamics and policy subsystems. *Journal of politics*, 53(4), 1044-1074
4. Baumgartner F.R., & Jones, B.D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: The University of Chicago Press, Chicago and London
5. Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a New Modernity* (Vol. 17). Sage Publications Ltd.
6. Beck, U., Giddens, A., & Lash, S. (1994). *Reflexive modernization: Politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Stanford University Press
7. Bekkers, V., Fenger, M., & Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process*. Edward Elgar Publishing
8. Bertossi, C. (2011). National Models of Integration in Europe. *American Behavioral Scientist*, 55(12), 1561-1580
9. Bertossi, C., & Duyvendak, J. W. (2012). National models of immigrant integration: The costs for comparative research. *Comparative European Politics*, 10(3), 237-247
10. Bijl, R., & Verweij, A. (Eds). (2012). *Measuring and monitoring immigrant integration in Europe*. The Netherlands Institute for Social Research
11. Blauner, R. (1964). *Alienation and freedom; The factory worker and his industry*. Chicago: University of Chicago Press
12. Bommers, M., & Morawska, E. T. (2005). *International migration research: constructions, omissions, and the promises of interdisciplinarity*. Ashgate Pub Ltd.

13. Boswell, C. (2009). *The political uses of expert knowledge: immigration policy and social research*. Cambridge University Press
14. Boswell, C. (2011). Migration control and narratives of steering. *The British Journal of Politics & International Relations*, 13(1), 12-25
15. Bourdieu, P. (2004). *Science of science and reflexivity*. (R. Nice, Trans.). Polity Press.
16. Bovens, M., & 't Hart, P. (2016). Revisiting the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, 23(5), 653-666
17. Bowen, P. J. (2007). A view from France on the internal complexity of national models. *Journal of ethnic and migration studies*, 33(6), 1003-1016
18. Bygnes, S., & Erdal, M. (2017). Liquid migration, grounded lives: considerations about future mobility and settlement among Polish and Spanish migrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 5(4), 379-407
19. Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and racial studies*, 27(2), 205-227
20. Chandler, D. (2014). *Resilience: The governance of complexity*. Routledge
21. Colebatch, H. K. (2009). Governance as a conceptual development in the analysis of policy. *Critical policy studies*, 3(1), 58-67
22. Czaika, M., & De Haas, H. (2014). The globalization of migration: Has the world become more migratory? *International Migration Review*, 48(2), 283-323.
23. Dahinden, J. (2016). A plea for the 'de-migranticization' of research on migration and integration. *Ethnic and Racial Studies*, 39(13), 2207-2225
24. Dalal-Clayton, B.D., & Bass, S. (2009). *The Challenges of Environmental Mainstreaming. Experience of integrating environment into development institutions and decisions*. London: International Institute for Environment and Development (IIED). Retrieved from <http://www.unpei.org/sites/default/files/publications/17504IIED.pdf>



25. Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender. State & Society*, 12(3), 433-450
26. Dunlop, C. A. (2017). Pathologies of policy learning: what are they and how do they contribute to policy failure? *Policy & Politics*, 45(1), 19-37.
27. Duyvendak, J., & Scholten, P. (2012). Deconstructing the Dutch multicultural model: A frame perspective on Dutch immigrant integration policymaking. *Comparative European Politics* 10(3)
28. Engbersen, G. (2009). *Fatale remedies: Over de onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Amsterdam: Amsterdam University Press
29. Engbersen, G. (2016). Floating populations, civic stratification and solidarity: Comment on Will Kymlicka's article: "Solidarity in Diverse Societies". *Comparative Migration Studies*, 4. <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0029-8>
30. Fassmann, H., Reeger, U., & Sievers, W. (2009). *Statistics and reality: Concepts and measurements of migration in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press
31. Favell, A. (2001). Integration policy and integration research in Europe: a review and critique [Review of the book *Citizenship today: global perspectives and practices* by T. A. Aleinikoff & D. Klusmeyer]. pp. 349, 351-352
32. Favell, A. (2003). Integration nations: the nation-state and research on immigrants in Western Europe. *Comparative social research*, 22, 13-42.
33. Freeman, G.P. (2002). Winners and losers: Politics and the costs and benefits of migration. In A.M. Messina (Ed.) *West European immigration and immigrant policy in the new century*, pp. 77-96. Greenwood Publishing Group
34. Gallie, W.B. (1955). Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, pp. 167-198.
35. Geyer, R., & Rihani, S. (2012). *Complexity and public policy: A new approach to 21st century politics, policy and society*. New York: Routledge.

36. Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
37. Gieryn, T. F. (1999). *Cultural boundaries of science: Credibility on the line*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
38. Glick-Schiller, N., & Salazar, N. (2013). Regimes of mobility across the globe. *Journal of ethnic and migration studies*, 39(2), 183-200.
39. Glick-Schiller, N., & Çağlar, A. (2008). Beyond methodological ethnicity and towards city scale: an alternative approach to local and transnational pathways of migrant incorporation. In L. Pries (Ed.), *Rethinking transnationalism: the Meso-link of organisations* (pp. 40-61). London: Routledge.
40. Glorius, B., & Grabowska, I. (2014). *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
41. Guiraudon, V. (1997). Policy Change Behind Gilded Doors: Explaining the Evolution of Aliens' Rights in France, Germany and the Netherlands, 1974-94. New Haven: Harvard University Press.
42. Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies* 38(2). <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219> .
43. Hajer, M. A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Clarendon Press.
44. Hampshire, J. (2013). *The Politics of Immigration: Contradictions of the Liberal State*. Cambridge: Polity Press.
45. Hart, P. 't. (2017). *Understanding policy fiascoes*. New York: Routledge.
46. Hisschemöller, M., & Hoppe, R. (1995). Coping with intractable controversies: the case for problem structuring in policy design and analysis. *Knowledge for Power*, 4(8), 40-60.

47. Hollifield, J.F., Hunt, V.F., & Tichenor, D.J. (2008). The Liberal Paradox: Immigrants, Markets and Rights in the United States. *The*, 61(1) SMU L Rev. 67.
48. Hollinger, D. A. (2006). *Postethnic America: beyond multiculturalism*. Hachette: UK.
49. Hoppe, R. (2005). Rethinking the science-policy nexus: from knowledge utilization and science technology studies to types of boundary arrangements. Poiesis & Praxis. *International Journal of Technology Assessment and Ethics of Science*, 3(3), 199-215.
50. Ingram, H., & Schneider, A. (1993). Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. In H. Ingram, & S. Rathgeb Smith (Eds.), *Public policy for democracy*, 68-85. Washington, DC: The Brookings Institution.
51. Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (2007). Social construction and policy design. *Theories of the policy process*, 2, 93-126.
52. Jasanoff, S. (1994). *The fifth branch: Science advisers as policymakers*. Harvard University Press.
53. Jasanoff, S. (2013). *States of Knowledge: The Co-Production of Science and the Social Order*. London and New York: Routledge.
54. Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., & Bovens, M. (2018). *De nieuwe verscheidenheid: De toegenomen diversiteit naar herkomst in Nederland*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Retrieved from <https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2018/05/29/de-nieuwe-verscheidenheid> .
55. Jessop, B. (1997). *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on some Problems and Limits of Economic Guidance*. Lancaster: Lancaster University. Retrieved from <http://www.lancaster.ac.uk/fass/resources/sociology-online-papers/papers/jessop-governance-of-complexity.pdf> .
56. Jones, D., & Webster, L. (2006). *A handbook on mainstreaming disability*. London: Denpasar.
57. Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2014). Complexity in governance network theory. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 61-70.

58. Kofman, E., Phizacklea, A., Raghuram, P., & Sales, R. (2005). *Gender and International Migration in Europe: Employment, Welfare and Politics (Gender, Racism, Ethnicity)*. Routledge.
59. Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Taylor & Francis Ltd.
60. Kymlicka, W. (2015). Solidarity in diverse societies: beyond neoliberal multiculturalism and welfare chauvinism. *Comparative Migration Studies*, 3. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0017-4> .
61. Lombardo, E., & Meier, P. (2006). Gender mainstreaming in the EU: Incorporating a feminist reading? *European Journal of Women's Studies*, 13(2), 151-166.
62. Lucassen, J., & Lucassen, L. (2018). *Vijf eeuwen migratie. Een verhaal van winnaars en verliezers*. Amsterdam: Uitgeverij Atlas Contact.
63. Martiniello, M. (2005). Political participation, mobilisation and representation of immigrants and their offspring in Europe (Willie Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations;1). Retrieved from <http://muep.mau.se/handle/2043/1495> ,
64. Marx, K. (1844/1932). *Economic and philosophical manuscripts. Early writings*. Paris. Retrieved from <https://www.marxists.org/archive/marx/works/download/pdf/Economic-Philosophic-Manuscripts-1844.pdf> .
65. Mudde, C. (2018). Three decades of populist radical right parties in Western Europe: So what? *European Journal of Political Research*, 52(1), 1-19. doi:10.1111/j.1475-6765.2012.02065.x
66. Ney, S., & Verweij, M. (2015). Messy institutions for wicked problems: How to generate clumsy solutions? *Environment and Planning C: Politics and Space*. <https://doi.org/10.1177/0263774X15614450> .
67. Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Wiley.
68. Nunan, F., Campbell, A., & Foster, E. (2012). Environmental mainstreaming: the organisational challenges of policy integration. *Public Administration and Development*, 32(3), 262-277.

69. Obdeijn, H., & Schrover, M. (2008). Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550. Leiden: Leiden University Repository. Retrieved from <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/17762> .
70. Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
71. Pierson, P. (2000). Not Just What, but *When*: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development* 14 (1).
72. Pierson, P., & Skocpol, T. (2002). Historical institutionalism in contemporary political science. In: I. Katznelson, H.V. Milner (Eds.) *Political Science: State of the Discipline*, pp. 693-721. New York
73. Rein, M., & Schön, D. (1991). *Frame-reflective policy discourse*. *Social sciences and modern states* (pp. 262-289).
74. Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
75. Sabatier, P.A. (1993). Policy change and learning: An advocacy coalition approach (Theoretical Lenses on Public Policy).
76. Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
77. Salter, L. (1988). *Mandated science*. Part of the Environmental Ethics and Science Policy book series (EESP, Vol. 1) (pp. 186-209). Springer. DOI <https://doi.org/10.1007/978-94-009-2711-7> .
78. Schinkel, W. (2017). *Imagined Societies: A Critique of Immigrant Integration in Western Europe*. Cambridge University Press.
79. Schinkel, W. (2018). Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative Migration Studies*, 6. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0095-1> .

80. Schneider, V. (2012). *Governance and complexity* (David Levi-Faur , Ed.). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0009 .
81. Scholten, P., Collett, E., & Petrovic, M. (2017). Mainstreaming migrant integration? A critical analysis of a new trend in integration governance. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 283-302.
82. Scholten, P., Crul, M., & Van de Laar, P. (Eds.). (2018). *Coming to terms with superdiversity: The case of Rotterdam*. Dordrecht: Springer.
83. Scholten, P., Entzinger, H., Penninx, R., & Verbeek, S. (2015). *Integrating Immigrants in Europe. Research-Policy Dialogues*. Dordrecht: Springer.
84. Scholten, P., & Van Breugel, I. (2017). *Mainstreaming Integration Governance: New Trends in Migrant Integration Policies in Europe*. Dordrecht: Springer.
85. Scholten, P. W. A. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236.
86. Schrover, M., & Moloney, D. (Eds.). (2014). *Gender, Migration and Categorisation. Making Distinctions between Migrants in Western Countries, 1945-2010*. Imiscoe Research. Amsterdam: Amsterdam University Press.
87. Schön, D. A., & Rein, M. (1995). *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*. Basic Books.
88. Seeman, M. (1959). On the meaning of alienation. *American sociological review*, 24(6), 783-791.
89. Shapin, S., & Shaffer, S. (1985). *Leviathan and the Air Pump: Hobbes, Boyle, and the Experimental Life*. USA: Princeton University Press.
90. Simon, P., Piché, V., & Gagnon, A. A. (Eds.). (2015). *Social statistics and ethnic diversity*. Springer. Retrieved from <https://www.springer.com/gp/book/9783319200941> .

91. Singleton, A. (1999). Combining quantitative and qualitative research methods in the study of international migration. *International Journal of Social Research Methodology*, 2(2), p. 151-157. <https://doi.org/10.1080/136455799295113> .
92. Spencer, S. (2011). *The Migration Debate*. Bristol: Policy Press.
93. Teisman, G., van Buuren, A., & Gerrits, L. M. (2009). *Managing complex governance systems*. Routledge.
94. Teisman, G. R., & Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public management: An introduction. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
95. Tummers, L. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 555-581.
96. Tummers, L. (2012). Policy alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies. (Doctoral dissertation).
97. Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Policy alienation of public professionals: Application in a new public management context. *Public Management Review*, 11(5), 685-706.
98. Van der Brug, W., D'Amato, G., Ruedin, D., & Berkhout, J. (2015). A framework for studying the politicisation of immigration. In W. van der Brug, G. D' Amato, D. Ruedin, & J. Berkhout (Eds.), *The Politicisation of Migration*. (Vol. 5). London: Routledge.
99. Van Engen, N., Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2016). Bringing history in: Policy accumulation and general policy alienation. *Public Management Review*, 18(7), 1085-1106.
100. Van Houtum, H., & Van Naerssen, T. (2002). Bordering, ordering and othering. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 93(2), 125-136. <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00189> .

101. Van Twist, M., Kort, M., & van der Steen, M. (2015). Assessing and Appraising the Effects of Policy for Wicked Issues: Including Unforeseen Achievements in the Evaluation of the District Policy for Deprived Areas in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(8), 596-605.
102. Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and racial studies*, 30(6), 1024-1054.
103. Verweij, M., & Thompson, M. (2006). *Clumsy solutions for a complex world: Governance, politics and plural perceptions*. Springer.
104. Wagner, P., Weiss, C. H., Wittrock, B., & Wollman, H. (1991). *Social sciences and modern states: National experiences and theoretical crossroads* (Vol. 9). Cambridge University Press.
105. Weiss, C. (1977). Research for policy's sake: the enlightenment function of social research. *Policy analysis*, 3(4), 531-545.
106. Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (pp. xiv + 431). Boston: Little Brown.  
<https://doi.org/10.2307/1960695> .
107. Yanow, D. (2015). *Constructing "race" and "ethnicity" in America: Category-making in Public Policy and Administration*. Routledge.
108. Zapata-Barrero, R. (2016). Theorising intercultural citizenship. In N. Meer, T. Modood, & R. Zapata-Barrero (Eds.). *Multiculturalism and Interculturalism: Debating the dividing lines* (pp. 53-76).







Peter Scholten (1980) is bijzonder hoogleraar Dynamiek van Migratie- en Diversiteitsbeleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Tevens is Peter directeur van IMISCOE, het grootste Europese academische onderzoeksnetwerk op het terrein van migratie, integratie en sociale cohesie in Europa. Verder is hij Editor-in-Chief van het wetenschappelijke tijdschrift *Comparative Migration Studies*, coördinator van de LDE Master Governance of Migration & Diversity, en is hij één van de coördinatoren van het Erasmus Migratie en Diversiteit Instituut. Peter publiceerde in diverse internationale vakbladen over onderwerpen als kennis & beleid, multi-level governance, en beleidsdynamiek op het terrein van migratie en (migratie-gerelateerde) diversiteit. Hij promoveerde in 2008 als bestuurskundige aan de Universiteit Twente.

## Mainstreaming versus Vervreemding

### *Complexiteit en de dubbele werkelijkheid van migratie en diversiteitsbeleid*

Er is een omslag nodig in het denken over beleid ten aanzien van migratie en migratie-gerelateerde diversiteit. De complexiteit van deze beleidsonderwerpen roept in beleidsprocessen een dubbele werkelijkheid op van mainstreaming versus vervreemding. Complexiteit vraagt om een benadering die recht doet aan complexiteit. Mainstreaming biedt een dergelijke complexe benadering en vraagt om een herijking van hoe algemeen beleid, maatschappelijke structuren en instituties omgaan met migratie en diversiteit. Dit gaat dus veel verder dan een herijking van klassiek migratie- en 'integratie'-beleid. Echter, complexiteit roept ook allerlei verleidingen op die mainstreaming verhinderen, en bijdragen tot wat ik omschrijf als 'vervreemding.' Juist op het terrein van migratie en diversiteit lijkt beleidsdynamiek regelmatig 'gevangen' in een dergelijke logica van vervreemding. Om vervreemding te voorkomen en mainstreaming te bevorderen is meer aandacht nodig voor de kwaliteit van beleidsprocessen ten aanzien van migratie en diversiteit.

Onderzoekers kunnen hieraan een bijdrage leveren door te participeren in een reflexieve dialoog tussen onderzoek, beleid en maatschappij.

*Deze oratie is gebaseerd op het boek (monografie) **Mainstreaming versus Alienation**, dat medio 2019 zal verschijnen.*

**Erasmus Universiteit Rotterdam**  
**Faculteit der Sociale Wetenschappen**

Bestuurskunde  
Mandeville Building - T17-16  
Burgemeester Oudlaan 50  
3062 PA Rotterdam  
T 010-408 1676  
E [p.scholten@essb.eur.nl](mailto:p.scholten@essb.eur.nl)  
W [www.eur.nl/essb.eur.nl](http://www.eur.nl/essb.eur.nl)

ISBN 978-90-75289-29-9